Ustawa o rewitalizacji. Komentarz
TOM 1

Ustawa o rewitalizacji. Komentarz
TOM 1

Redakcja naukowa:
Jakub H. Szlachetko
Katarzyna Borówka

Zespół autorski:
Adam Bochentyn, Katarzyna Borówka, Jan Frankowski, Maja Grabkowska, Anna Łoziak, Michał Miłosz, Paweł Orłowski, Łukasz Pancewicz, Rajmund Ryś, Iwona Sagan, Izabela Siłkowska, Jakub H. Szlachetko, Damian Zelewski

Gdańsk 2017

Recenzenci
prof. zw. dr hab. Eugeniusz Rydz
prof. UKSW, dr hab. Irena Lipowicz

Projekt okładki i stron tytułowych
Piotr Żelaznowski

Skład i łamanie
Urszula Jędryczka

Publikacja sfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2014–2020

© Copyright Cypyright by Instytut Metropolitalny

ISBN 978-83-62198-21-4
ISBN 978-83-62198-22-1 (wersja elektroniczna)

Druk:
Zakład Poligrafii Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel./fax 58 523 11 37, tel. 725 991 206
e-mail: poligraf@gnu.univ.gda.pl
www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

Spis treści

Wykaz skrótów 7
Wstęp 11
Rozdział 1
Przepisy ogólne 13
Rozdział 2
Partycypacja społeczna 77
Rozdział 3
Obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji 116
Rozdział 4
Gminny program rewitalizacji 181
Wykaz literatury 256
Wykaz źródeł prawa 267
Wykaz orzecznictwa 273
Wykaz tabel 281
Biogramy 282

Wykaz skrótów

Instytucje

JST – jednostki samorządu terytorialnego (województwa, powiaty, gminy)
MRR – minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego
NGO – organizacje pozarządowe
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
RIO – regionalna izba obrachunkowa
RM – Rada Ministrów
TK – Trybunał Konstytucyjny
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Akty normatywne

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm)
Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257)
megaustawa – ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1537 ze zm.)
p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1396 ze zm.)
p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.)
u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764)

u.d.p.p. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.)

u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.)

u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.)

u.n.f.p.b.m. – ustawa z dnia 29 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 79 ze zm.)

u.o.a.n. – ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 296 ze zm.)

u.o.p.l. – ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1610 ze zm.)

u.o.z.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.)

u.p.b. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1332)

u.p.g.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1629 ze zm.)

u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 716 ze zm.)

u.p.p.p. – ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.)

u.p.r.d. – ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.)

u.p.t.z. – ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o organizacji transportu zbiorowego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1867 ze zm.)

u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1073)

u.r. – ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1023)

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.)

u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.)
u.t.k. – ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1727 ze zm.)
u.w.l. – ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1892)
z.t.p. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283)
specustawa atomowa – ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 552)
specustawa drogowa – ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1496 ze zm.)
specustawa lotniskowa – ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1122)
specustawa przeciwpowodziowa – ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1977)
specustawa terminalowa – ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1731 ze zm.)

Narzędzia polityki przestrzennej i rewitalizacyjnej

GPR – gminny program rewitalizacji
KPZK – koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju
KPM – Krajowa Polityka Miejska
MPR – miejscowy plan rewitalizacji
MPZP, plan miejscowy – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
PKOB – Polska Klasyfikacja Obiektów Budowlanych
SSR – Specjalna Strefa Rewitalizacji

SUKiZP, studium – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
uchwała delimitacyjna – uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji
WZ – decyzja o warunkach zabudowy

Publikatory

Dz. U. – Dziennik Ustaw
M. P. – Monitor Polski

Wstęp

Przekazujemy w Państwa ręce książkę pt.: „Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I". Publikacja stanowi efekt wielomiesięcznej pracy grupy roboczej powołanej przy Instytucie Metropolitalnym, w której skład weszli naukowcy, eksperci, urzędnicy i samorządowcy zajmujący się – tak teoretycznie, jak i praktycznie – problematyką rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Udział w tym interdyscyplinarnym projekcie wzięli, wymieniając w kolejności alfabetycznej: Adam Bochentyn, Katarzyna Borówka, Jan Frankowski, Maja Grabkowska, Anna Łoziak, Michał Miłosz, Paweł Orłowski, Łukasz Pancewicz, Rajmund Ryś, Iwona Sagan, Izabela Siłkowska, Jakub H. Szlachetko i Damian Zelewski. Biogramy redaktorów oraz autorów niniejszego komentarza znajdują się na końcu książki.

Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w świetle przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji stanowi fakultatywne zadanie własne gminy. Oznacza to, że nie wszystkie gminy muszą uczynić użytek z instrumentów prawnych i finansowych unormowanych we wskazanym akcie. Jednakże problemy związane z obszarami zdegradowanymi, które stanowią bariery rozwojowe dla gmin, w tym lokalnych społeczności, gospodarek i przestrzeni, skłaniają wspólnoty samorządowe do korzystania z dobrodziejstwa ustawy o rewitalizacji. I tym gminom, lokalnym społecznościom, organizacjom społecznym, ruchom miejskim, liderom i aktywistom dedykujemy niniejszą książkę. Wyrażamy nadzieję, że okaże się ona przydatnym źródłem wiedzy dotyczącym problematyki rewitalizacji.

Celem komentarza jest wyjaśnienie przepisów ustawy o rewitalizacji, a także wskazanie zgodnych z ustawą i z zasadami zdroworozsądkowego myślenia sposobów jej stosowania i „praktykowania". Wszystkie zasady, instytucje oraz procedury zostały w nim szczegółowo przeana-

lizowane i scharakteryzowane, a dodatkowo opatrzone stosownymi źródłami (literaturą, źródłami prawa, orzeczeniami). Dla ułatwienia lektury komentarz podzielono na 2 tomy (tom I składa się z 4 rozdziałów, zaś tom II z 3 rozdziałów). W każdym rozdziale wyodrębniono komentarze do poszczególnych przepisów, zaś – dodatkowo – komentarzom do przepisów nadano „wewnętrzną" strukturę redakcyjną, dzięki której wyeksponowano najważniejsze zagadnienia. W związku z powyższym każdy komentarz stanowi zamkniętą całość, „mini-opracowanie", które można czytać zarówno samodzielnie, jak i w szerszym kontekście.

Mamy nadzieję, że znajdą Państwo w książce odpowiedzi na postawione pytania.

Wszystkim życzymy miłej lektury!

w imieniu Autorów
dr Jakub H. Szlachetko
radca prawny Katarzyna Borówka

Rozdział 1
Przepisy ogólne

Przepisy rozdziału 1 ustawy o rewitalizacji określają zakres przedmiotowy komentowanej ustawy, wprowadzają definicje legalne podstawowych pojęć (tj. rewitalizacji czy też interesariusza), a ponadto ustalają zasady i strukturę procesu rewitalizacji.

Zgodnie z proponowaną w rozdziale pierwszym definicją, rewitalizacja to proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. *Ratio legis* prawnego zdefiniowania rewitalizacji stanowiło ustalenie właściwego znaczenia tego procesu, rozumianego jako kompleksowy zestaw świadomie prowadzonych, powiązanych ze sobą działań realizowanych na konkretnym terytorium i skierowanych na rozwój społeczny i gospodarczy, a także poprawę jakości przestrzeni. Wydaje się bowiem, że pojęcie rewitalizacji na gruncie realizowanych w Polsce przedsięwzięć bywa nadużywane, gdyż często służy określaniu różnych rodzajów robót budowlanych, a zwłaszcza remontów, adaptacji, modernizacji. Tymczasem wymienione działania powinny stanowić wyłącznie element rewitalizacji, która jest procesem złożonym i ukierunkowanym społecznie.

Ustawa nadaje rewitalizacji statusu nieobowiązkowego zadania własnego gminy. Należy wskazać, że większość działań składających się na rewitalizację, takich jak choćby zapewnienie określonych usług publicznych, stanowiło zadania gminy jeszcze przed wejściem w życie komentowanej ustawy. Nowa regulacja ma natomiast na celu umożliwienie prowadzenia ich w sposób zintegrowany i kompleksowy na obszarach o dużej koncentracji negatywnych zjawisk, czyli na obszarach rewitalizacji. Wyodrębnienie rewitalizacji w katalogu zadań publicznych gminy ma zapewnić optymalny charakter prowadzonych procesów rewitaliza-

cji, a ponadto upowszechnić działania gmin w ramach procesów rewitalizacyjnych.

Paweł Orłowski, Jakub H. Szlachetko

Art. 1. Ustawa określa zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Zakres regulacji ustawy
   2.1. Zasady rewitalizacji
   2.2. Proces rewitalizacji
3. Sprawy uregulowane odrębnie

1. Wprowadzenie

Przez wiele lat środowiska pozarządowe i eksperckie domagały się od władzy publicznej ustanowienia prawnych podstaw rewitalizacji obszarów zdegradowanych. W końcu Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustanowił stosowny akt normatywny – ustawę z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

Komentowana ustawa określa prawne podstawy i formy rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Rewitalizacja, w świetle art. 3 ust. 1 u.r., stanowi zadanie własne gminy. Jest to zadanie o charakterze fakultatywnym. Wynika z tego, że nie każda gmina musi z ustawy o rewitalizacji korzystać i przeprowadzać trudne (gdyż kosztochłonne, czasochłonne i konfliktogenne) procesy na swoim obszarze. Jedynie gminy, które zdiagnozują potrzebę rewitalizacji (zidentyfikują stan kryzysowy spowodowany określonym w ustawie zjawiskiem), i wykażą wolę podjęcia działań oraz przedsięwzięć rewitalizacyjnych, skorzystają z narzędzi uregulowanych w ustawie.

Zgodnie z definicją legalną przewidzianą w art. 2 ust. 1 u.r.: „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". Z przywołanej regulacji jednoznacznie wynika, że rewitalizacja jest:

– procesem, którego nie można sprowadzać do jednostkowych czynności; jest ona bowiem złożonym, wieloetapowym i rozciągniętym w czasie działaniem, które składa się z kilku faz: (1) przygotowania, (2) przeprowadzenia i (3) oceny;
– dążeniem do wyprowadzenia obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego, na który składają się w szczególności: wysoki poziom bezrobocia, wysoki poziom przestępczości, wysoki poziom alkoholizmu czy narkomanii, brak usług publicznych, degradacja tkanki miejskiej;
– prowadzona w sposób kompleksowy, zintegrowany i skoncentrowany terytorialnie;
– realizowana na rzecz społeczności lokalnej (przede wszystkim), a także lokalnej gospodarki i przestrzeni (dodatkowo) – głównym beneficjentem rewitalizacji jest mieszkaniec; rewitalizacja służy polepszeniu standardów życia mieszkańców, a wszystkie inne skutki rewitalizacji (np. remont obiektu budowlanego, renowacja drogi publicznej) mają charakter uboczny;
– przemyślaną i zaprogramowaną aktywnością, która opiera się na dokumencie strategicznym opracowanym przez ekspertów oraz interesariuszy, tj. na gminnym programie rewitalizacji.

2. Zakres regulacji ustawy

Przepis art. 1 określa zakres spraw będących przedmiotem regulacji ustawowej. Zgodnie z jego brzmieniem: „Ustawa określa zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji".

2.1. Zasady rewitalizacji

Rozważania dotyczące zasad rewitalizacji znajdują się w komentarzu do art. 3.

2.2. Proces rewitalizacji

Przepis art. 2 ust. 1 ustawy definiuje rewitalizację jako proces. Rewitalizacja nie stanowi jednostkowej czynności, lecz szereg następujących po sobie i powiązanych przyczynowo działań. Ustawodawca wskazuje podstawowe fazy procesu rewitalizacji. Są nimi:
– przygotowanie rewitalizacji;
– prowadzenie rewitalizacji;
– ocena rewitalizacji.

W literaturze przedmiotu pojawiają się różne modele procesu rewitalizacji. Przykładowo w publikacji „Model rewitalizacji miast”[1] proces rewitalizacji podzielony został na pięć następujących faz:
– fazę inicjującą – polegającą na zidentyfikowaniu problemów, wskazaniu obszarów kryzysowych i doprowadzeniu do rozpoczęcia działań w kierunku rewitalizacji;
– fazę ustalenia zakresu – w której następuje dokładne określenie problemów i ich uwarunkowań, a także wybór obszaru rewitalizacji;
– fazę planowania – w której następuje przygotowanie programu rewitalizacji oraz jego integracja z innymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi;
– fazę realizacji – czyli wdrożenie zaplanowanych interwencji;
– fazę finalizacji – polegającą na formalnym zakończeniu i podsumowaniu realizacji programu.

Wydaje się, że faza przygotowawcza w znaczeniu ustawowym zawiera w sobie zarówno fazę inicjującą, ustalającą zakres rewitalizacji, jak i fazę planistyczną.

3. Sprawy uregulowane odrębnie

Ustawa o rewitalizacji określa przede wszystkim prawne podstawy i formy rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Co jednak istotne, nie czyni tego w sposób wyłączny, ponieważ skuteczność procesu rewitalizacji wymaga współstosowania innych ustaw, w szczególności z zakresu

[1] K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkowicz, *Model rewitalizacji miast*, Rewitalizacja Miast Polskich, Kraków 2010, t. 10, s. 59.

prawa administracyjnego materialnego. Komentowana u.r. nie określa np. sposobów wykonywania poszczególnych zadań publicznych (m.in. z zakresu kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, ochrony środowiska i przyrody, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, edukacji publicznej), a w tym zakresie odwołuje się do ustaw odrębnych. Kompleksowość rewitalizacji wymaga wykonywania różnorodnych zadań w ramach procesu rewitalizacji.

Dodatkowo należy zauważyć, że regulacja procesu rewitalizacji ma charakter ramowy. Ustawodawca wyodrębnił wprawdzie trzy fazy rewitalizacji (tj. przygotowanie, prowadzenie i ocenę), ale uczynił to w sposób bardzo ogólny, przesądzając jedynie o sekwencji podstawowych czynności, pozostawiając gminom dużą swobodę w zakresie dookreślania szczegółowych rozwiązań procesowych. Według Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa: „nie zawarto w niej sztywnych przesłanek wyznaczania obszarów poddawanych rewitalizacji oraz szczegółowych zasad jej prowadzenia. Pozostaje to w kompetencji gmin, które powinny ukształtować proces rewitalizacji adekwatnie do swoich potrzeb”[2]. Wydaje się, że takie podejście wypełnia jeden z często podnoszonych przez samorządy postulatów, iż ustawy z zakresu prawa administracyjnego materialnego powinny określać ramy wykonywania zadań, a nie sposoby ich realizacji, „inaczej bowiem pojęcie samorząd straci swój sens prawny i polityczny”[3].

Ustawa nie odnosi się również bezpośrednio do źródeł finansowania rewitalizacji, tj. nie przewiduje nowej pozycji w budżecie krajowym, ani nie tworzy specjalnego funduszu na potrzeby realizacji tego celu. Kwalifikując przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji do zadań własnych gminy, ustawodawca tworzy podstawę do finansowania rewitalizacji ze środków publicznych, w tym środków pochodzących z Unii Europejskiej. „Praktyczny Komentarz”[4] stwierdza, „że jednym

---

[2] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2016, s. 6.

[3] Wnioski do rozpoczęcia prac nad białą księgą samorządu terytorialnego: http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/art,2,wnioski-do-rozpoczecia-prac-nad-biala-ksiega-samorzadu-terytorialnego.html.

[4] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 7.

z głównych źródeł finansowania rewitalizacji w latach 2014–2020 są fundusze unijne. Procesowi temu została nadana istotna ranga w perspektywie finansowej 2014–2020 poprzez wskazanie rewitalizacji w Umowie Partnerstwa jako jednego z pięciu tzw. obszarów strategicznej interwencji (miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji). Przedsięwzięcia z zakresu rewitalizacji są współfinansowane z regionalnych oraz krajowych programów operacyjnych. Najwięcej środków na rewitalizację zostało zaplanowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych. W każdym z nich wyodrębniono część alokacji, która może być wydatkowana jedynie na projekty rewitalizacyjne. Z kolei krajowe programy operacyjne (Infrastruktura i Środowisko; Wiedza, Edukacja, Rozwój; Polska Wschodnia; Polska Cyfrowa; Pomoc Techniczna) stanowią uzupełniające źródło współfinansowania przedsięwzięć z zakresu rewitalizacji". W ślad za uzasadnieniem do ustawy należy wskazać, że nadrzędnym celem ustawodawcy było „stworzenie skutecznych narzędzi, które pozwolą na sprawniejsze wyprowadzanie zdegradowanych obszarów ze stanu kryzysowego". Planowanym przez ustawodawcę efektem ma być „funkcjonowanie kompleksowych ram prawnych dla prowadzenia procesów rewitalizacji. Jest to podejście zgodne z postulatami samorządów, prowadzącymi do wzmocnienia efektywności oraz optymalizacji skuteczności interwencji publicznej (wydatkowania środków publicznych)"[5].

Wydaje się więc, że priorytetem ustawodawcy było zaproponowanie interesariuszom rewitalizacji skutecznych narzędzi do jej realizacji i umożliwienie finansowania rewitalizacji w większym zakresie ze środków publicznych, przy jednoczesnym zabezpieczeniu źródeł finansowania w systemie funduszy unijnych 2014–2020, regulowanym poza ustawą o rewitalizacji. Zgodnie z „Wytycznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020"[6], wydanymi przez Ministra Rozwoju, głównym źródłem współfinansowania projektów rewi-

[5] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji).

[6] Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 z dnia 2 sierpnia 2015 r. wydane przez Ministra Rozwoju, https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-rewitalizacji-w-programach-operacyjnych-na-lata- 2014-2020/ [dostęp: 10.08.2017].

talizacyjnych z funduszy UE są środki regionalnych programów operacyjnych (Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego). Uzupełniającym źródłem współfinansowania są natomiast środki krajowych programów operacyjnych (Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności). Według „Wytycznych…" źródłem współfinansowania projektów rewitalizacyjnych będą ponadto środki z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a także inne źródła, np. środki prywatne. „Wytyczne…" nie wskazują konkretnych pozycji budżetowych pozostających w gestii państwa, a także budżetów samorządowych. W zakresie funduszy unijnych „Wytyczne…" jednoznacznie normują obowiązek określenia przez instytucje zarządzające programami operacyjnymi indykatywnej alokacji środków finansowych na obszary rewitalizacji w ramach priorytetów inwestycyjnych (przytoczonych w tabeli 1 i 2 wymienionych wytycznych). „Wytyczne…" w sposób generalny przywołują także możliwość wykorzystania we współfinansowaniu rewitalizacji instrumentów finansowych (zwrotnych), jednakże na dzień sporządzenia niniejszego komentarza nie były jeszcze znane szczegółowe rozwiązania w zakresie instrumentów finansowych przyjęte przez instytucje zarządzające. Warto jednak wspomnieć stosowaną w unijnej perspektywie budżetowej 2007–2013 inicjatywę JESSICA (Joint European Suport for Sustainable Investment in City Areas)[7], której celem było wspieranie rozwoju obszarów miejskich oraz ich rewitalizacja w aspekcie ekonomicznym i społecznym. Najważniejsze założenie tego instrumentu stanowiło umożliwienie wykorzystania części funduszy unijnych (pochodzących z podstawowej alokacji przeznaczonej na dany program operacyjny) w postaci instrumentów zwrotnych. Wydaje się, że również w unijnej perspektywie budżetowej 2014–2020, w zmienionej formie organizacyjnej, rozwiązania wykorzystujące instrumenty zwrotne mogą być zastosowane do współfinanso-

[7] JESSICA (Joint European Suport for Sustainable Investment in City Areas) – wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich. Inicjatywa Komisji Europejskiej opracowana we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) oraz Bankiem Rozwoju Rady Europy (CEB), która wspiera regenerację i zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez mechanizmy inżynierii finansowej. Więcej: http:// ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/pl/funding/special-support-instruments/jessica/#4.

wania przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Jednakże każdorazowo o zastosowaniu instrumentów zwrotnych i środkach przeznaczonych na nie decyduje dana instytucja zarządzająca. Niezależnie od wykorzystania instrumentów zwrotnych przynależnych do systemu wdrażania funduszy unijnych w perspektywie budżetowej 2014–2020, środki zaangażowane przez instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi 2007–2013 (zarządy województw) i wykorzystane w ramach inicjatywy JESSICA pozostają w dyspozycji odpowiednich samorządów województw.

Na podstawie art. 78 ust. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.[8] oraz art. 98 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020[9] (tzw. ustawy „wdrożeniowej") środki powinny zostać powtórnie wykorzystane w tym samym celu. Należy jednak wskazać, że środki te zachowują publiczny charakter, ale „tracą" status środków unijnych, co oznacza, że nie podlegają unijnym i krajowym regulacjom w zakresie wdrażania i rozliczania środków unijnych.

W kontekście analizy źródeł finansowania rewitalizacji należy także odnieść się do art. 46 komentowanej ustawy, który dodaje do art. 7 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym ust. 2a wskazujący na możliwość wyodrębnienia w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym, w ramach wynagrodzenia prywatnego podmiotu, wysokości płatności ponoszonych przez podmiot publiczny, które spełniają przesłanki wydatków majątkowych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Przepis ten oczywiście nie kreuje żadnego samodzielnego źródła finansowania, jednakże uznając, że wydatki JST, które stanowią wynagrodzenie partnera prywatnego, mogą zostać uznane za majątkowe, a więc nie będą miały wpływu na dług publiczny, usuwa wątpliwości interpretacyjne w tej materii. Tym samym stanowi jednocześnie zachętę dla strony publicznej do zawierania umów o partner-

[8] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE L, Nr 210, poz. 25).

[9] Dz. U. z 2014 r., poz. 1146.

stwie publiczno-prywatnym, na podstawie których podmiot prywatny może współfinansować przedsięwzięcia rewitalizacyjne.

Ustawa o rewitalizacji określa budowę lub przebudowę budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego, wykonywaną na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji nowym celem publicznym w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Świadczy to o doniosłym znaczeniu społecznego budownictwa czynszowego w realizacji celów rewitalizacji. Na szczególną uwagę zasługują, nawiązujące do komentowanej ustawy, przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania[10], przyjętego na podstawie art. 15b ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Przywołane regulacje uznają realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego, mającego na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem, na obszarze objętym programem rewitalizacji lub realizację przez takie przedsięwzięcie celów rewitalizacyjnych wpisanych w program, jednym z kryteriów oceny punktowej wniosków o udzieleniu finansowania zwrotnego przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego. O wadze tego kryterium świadczy także to, że w przypadku dwóch lub więcej wniosków o równej ogólnej liczbie punktów, decyzja o udzieleniu finansowania zwrotnego może być podjęta w odniesieniu do wniosku, który uzyskał kolejno wyższą liczbę punktów w trakcie oceny punktowej, m.in. dzięki jego spełnieniu. Możliwe jest uzyskanie finansowania zwrotnego przez przedsięwzięcie niespełniające wskazanego kryterium, jednak tak wyraźna preferencja dla przedsięwzięć ujętych w programie rewitalizacji, pozwala na uznanie środków budżetowych przeznaczonych na realizację rządowego pro-

[10] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania (Dz. U. z 2015 r. poz. 1720).

gramu popierania budownictwa mieszkaniowego za źródło finansowania rewitalizacji poza systemem funduszy unijnych 2014–2020.

Ustawa wreszcie nie odnosi się do kwestii, często umocowanego w przepisach rangi ustawowej w innych krajach Europy, tzw. operatora rewitalizacji. Doświadczenia związane z funkcjonowaniem podmiotów takiego typu w różnych krajach nie są jednoznacznie pozytywne. Jednocześnie, jak czytamy w „Praktycznym Komentarzu": „w ustawie nie zawarto takich rozwiązań, co nie stoi na przeszkodzie, aby podmiot koordynujący procesy rewitalizacyjne nazywać właśnie jej operatorem. Należy podkreślić, że na podstawie obowiązujących przepisów, procesy rewitalizacyjne może w imieniu gminy koordynować zarówno pojedynczy pracownik, jak i cała komórka w urzędzie gminy. Zadania te mogą również zostać przekazane spółce prawa handlowego. Każdy z tych podmiotów można, w języku potocznym, nazywać operatorem"[11].

[11] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 6.

Iwona Sagan, Paweł Orłowski, Jakub H. Szlachetko

Art. 2. 1. Rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, przez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji.

2. Interesariuszami rewitalizacji, zwanymi dalej „interesariuszami", są w szczególności:

1) mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczyści nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;

2) mieszkańcy gminy inni niż wymienieni w pkt 1;

3) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;

4) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;

5) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;

6) organy władzy publicznej;

7) podmioty, inne niż wymienione w pkt 6, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Ustalenia terminologiczne w zakresie pojęcia „rewitalizacja"
   2.1. Naukowe definicje pojęcia „rewitalizacja"
   2.2. Definicja legalna pojęcia „rewitalizacja"
3. Ustalenia terminologiczne w zakresie pojęcia „interesariusz"
   3.1. Słownikowa definicja pojęcia „interesariusz"
   3.2. Definicja legalna pojęcia „interesariusz"

1. Wprowadzenie

Przepis art. 2 u.r. pełni istotną funkcję, gdyż definiuje pojęcia mające podstawowe znaczenie dla całej komentowanej regulacji, czyli pojęcia „rewitalizacja" oraz „interesariusz rewitalizacji". Wskazane definicje legalne mają charakter projektujący, co oznacza, że ustalonych treści należy się konsekwentnie trzymać w procesie wykładni i stosowania przepisów ustawy. Obie definicje nawiązują do dorobku nauk społecznych, do którego należy odwołać się w komentarzu.

2. Ustalenia terminologiczne w zakresie pojęcia „rewitalizacja"

2.1. Naukowe definicje pojęcia „rewitalizacja"

Rewitalizacja jest procesem odnowy zdegradowanych fizycznie, ekonomicznie, społecznie i środowiskowo obszarów. Jako przedmiot wielodyscyplinarnych badań, studiów i jednocześnie polityki oraz praktyki, problematyka rewitalizacji obejmuje swym zakresem elementy planowania i projektowania miejskiego, mieszkalnictwa, infrastruktury (w tym transportowej), polityki gospodarczej (w tym ekonomicznego wykorzystania zasobów kultury oraz turystyki miejskiej), rozwoju społeczności lokalnych i zasad zrównoważonego rozwoju. Złożoną i wieloaspektową naturę procesu rewitalizacji oddaje długa lista terminów związanych z działaniami na rzecz przywrócenia wartości oraz rozwoju zdegradowanych terenów. Należą do nich takie określenia, jak: renowacja, rewaloryzacja, restrukturyzacja, rehabilitacja, regeneracja, odnowa itp. Poziom skomplikowania teoretycznej dyskusji podnosi dodatkowo fakt, że terminy związane z procesami rewitalizacji mają różne zakresy znaczeniowe w różnych językach[12]. W języku polskim najszersze znaczenie, całościowo obejmujące wszystkie aspekty odnowy, ma termin rewitalizacja. Jego odpowiednikiem w języku angielskim jest zarówno termin miejska regeneracja (*urban regeneration*), jak i miejska

[12] Zob.: S. Kaczmarek, *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast*, Łódź 2001; M. Grabkowska, *Regeneration of the post-socialist inner city. Social change and the bottom-up transformation in Gdańsk*, Gdańsk 2012.

odnowa (*urban renewal*). Terminologię związaną z rewitalizacją komplikują dodatkowo narodowe tradycje, bowiem termin „regeneracja" jest częściej używany w Wielkiej Brytanii dla określenia wieloaspektowej rewitalizacji, podczas gdy w USA dominuje termin „odnowa"[13]. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na językowe różnice pomiędzy przedstawionymi terminami. Oba terminy: miejska regeneracja i odnowa zostały zaadaptowane do powszechnego użycia w krajach Zachodu w XX wieku, w duchu dominacji idei społecznie ukierunkowanych działań pomocowo-naprawczych.

W rodzącej się w XXI wieku polskiej polityce miejskiej działania rewitalizacyjne były kształtowane, i w znacznej mierze nadal są, w duchu rynkowo zorientowanych polityk miejskiej przedsiębiorczości. Praktyczne rozumienie pojęcia rewitalizacji często spycha na plan drugi, a nawet pomija kwestie społeczne[14].

Aby zrozumieć istotę i cel rewitalizacji warto odwołać się do jej tradycji. Za kolebkę polityki rewitalizacyjnej miast można uznać Wielką Brytanię. Jako jeden z najwcześniej i w najwyższym stopniu zurbanizowanych krajów świata doświadczyła ona też jako pierwsza skutków gwałtownej koncentracji ludności w intensywnie uprzemysławianych miastach. Konieczność poprawy warunków mieszkaniowych setkom tysięcy obywateli stłoczonych w slumsach miejskich dała początek działaniom, najpierw filantropijnym, a następnie publicznym, na rzecz poprawy warunków mieszkaniowych. Pierwsze, eksperymentalne formy budownictwa społecznego związane były z likwidacją londyńskich slumsów.

Ewolucja celów i sposobów prowadzenia rewitalizacji doprowadziła do stopniowego przeformułowania polityk rewitalizacyjnych nastawionych na cele społeczne w polityki rewitalizacyjne ukierunkowane rynkowo, których zasadniczym dążeniem jest wzrost wartości nieruchomości[15]. Tendencje te doprowadziły do stopniowego wycofywania się

---

[13] Zob. A. Tallon (red.), *Urban regeneration and renewal: critical concepts in urban studies,* Routledge, London 2010, vol. 4.

[14] I. Sagan, M. Grabkowska, *Negotiating participatory regeneration in the post-socialist inner city* [w:] *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, red. M.E. Leary, J. McCarthy, Routledge, London–New York 2013, s. 434.

[15] C. Couch, O. Sykes, M. Cocks, *The changing context of urban regeneration in North West Europe* [w:] *The Routledge companion...*, s. 33–44.

władz miejskich z działań rewitalizacyjnych zorientowanych na budowę niedrogich mieszkań, co stanowiło zasadniczy element oryginalnej koncepcji odnowy miejskiej. W zamian zaczęto inwestować środki rewitalizacyjne w takie przedsięwzięcia jak: infrastruktura transportowa, centra prestiżu, centra handlowe, luksusowe apartamentowce, prywatne kliniki i uniwersyteckie kampusy[16]. Ten typ działań rewitalizacyjnych prowadzi do wzrostu renty gruntowej, a w efekcie stopy zysku inwestycyjnego w rewitalizowanych obszarach. Konsekwencją społeczną tego kierunku działań rewitalizacyjnych są procesy relokacji nisko uposażonych grup społecznych zamieszkujących rewitalizowane dzielnice, często zmuszonych do obowiązkowego wykupu zajmowanych uprzednio, a obecnie odnowionych, nieruchomości[17]. W tych obszarach nieuchronnie wzrastają również wysokości czynszów. Większość dawnych mieszkańców nie jest w stanie sprostać nowym wymogom finansowym, co z kolei skutkuje przesiedleniami do socjalnych zasobów mieszkaniowych o mało atrakcyjnych lokalizacjach w mieście. W efekcie ten kierunek prowadzenia polityki stymuluje procesy gentryfikacji, czyli wymiany społecznej w rewitalizowanych obszarach.

Towarzysząca polityce rewitalizacyjnej tendencja do jej rynkowej liberalizacji stoi w sprzeczności z jej zasadniczym celem czyli, wynikającym z silnej politycznej motywacji dążeniem państwa do interwencji na poziomie lokalnym w obszarach dotkniętych społeczną i fizyczną degradacją. Rola kierownicza sektora publicznego jest zatem krytyczna dla działań rewitalizacyjnych. Wynika ona nie tylko z publicznych subsydiów, z przygotowywania projektów rewitalizacyjnych, ale przede wszystkim z określenia strategicznych i długofalowych planów odnowy, zabezpieczonych systemem legislacyjnym. Ustawa rewitalizacyjna realizuje ten cel.

Zawarta w ustawie definicja rewitalizacji jest zbieżna z definicjami traktującymi rewitalizację jako działanie ukierunkowane przede wszystkim na poprawę sytuacji społecznej mieszkańców zdegradowanego obszaru. Dla przykładu, M.E. Leary i J. McCarthy w podobnym brzmieniu formu-

---

[16] J.C. Teaford, *Urban renewal and its aftermath*, „Housing Policy Debate" 2000, vol. 11, s. 443–465.

[17] R. Guzik, G. Micek, *Zarządzanie i organizacja procesów rewitalizacji* [w:] *Rewitalizacja miast Wielkiej Brytanii*, red. R. Guzik, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 60.

łują definicję miejskiej rewitalizacji, podkreślając kluczową rolę sektora publicznego w tym procesie: „miejska rewitalizacja jest ukierunkowaną na określony obszar interwencją, zainicjowaną, finansowaną, wspomaganą lub inspirowaną przez sektor publiczny, której celem jest zrównoważona, znacząca poprawa warunków życia mieszkańców, lokalnych społeczności oraz poprawa jakości miejsc dotkniętych różnymi aspektami deprawacji”[18].

Rewitalizacja weszła na stałe do kanonu miejskich polityk państwowych w skali globalnej. Dowodzi to powszechnej zgody na fakt, że jednym z obowiązków państwa jest stała interwencja publiczna w celu rozwiązywania problemów miejskich poprzez prowadzenie dedykowanych tym problemom polityk, wdrażanie programów i projektów. Aktualne programy rewitalizacyjne w Europie są silnie osadzone w koncepcji miasta zwartego (*compact city*), natomiast w USA – w koncepcji nowego urbanizmu (*new urbanism*).

Z ogromnej różnorodności oraz ewolucji strategii i polityk rewitalizacyjnych wyłaniają się dwa zasadnicze typy podejść. Pierwsza kategoria ma charakter polityk rewitalizacyjnych ukierunkowanych na potrzeby ludzi. Ten typ polityk stawia sobie za cel rozwiązywanie problemów lokalnych społeczności miejskich, takich jak: ubóstwo, bezrobocie, zdegradowane mieszkalnictwo, ograniczony dostęp do opieki zdrowotnej i edukacji, przestępczość. Druga kategoria polityk rewitalizacyjnych jest ukierunkowana na miejsca i dotyczy rewitalizacji mającej na celu wykorzystanie szans i możliwości, które stwarza określony obszar w mieście. Podejście to jest nastawione przede wszystkim na korzyści inwestycyjne, które rewitalizacja określonego fragmentu miasta może przynieść. Ten typ rewitalizacji zakłada, że regeneracja obszaru przyczyni się do ożywienia na nim przedsiębiorczości, która zapewni lokalnej społeczności napływ środków i w ten sposób pozwoli rozwiązać nabrzmiałe problemy społeczne. Jednak w praktyce miejskie obszary koncentracji problemów społecznych i miejskie obszary potencjału inwestycyjnego rzadko pokrywają się, ale za to często bezpośrednio sąsiadują ze sobą. Rewitalizacja zorientowana na potencjał miejsca może

[18] M.E. Leary, J. McCarty, *Introduction. Urban regeneration, a global phenomenon* [w:] *The Routledge*…, s. 9.

zatem przyczyniać się do pogłębienia kontrastów i nierówności w bezpośrednio sąsiadujących ze sobą fragmentach miasta.

Rynkowo zorientowane tendencje polityki miejskiej zdecydowanie uprzywilejowują praktyki rewitalizacyjne ukierunkowane głównie na odnowę miejsc, które posiadają wysoką atrakcyjność i potencjał rynkowy niewykorzystywany ze względu na ich silne zdegradowanie fizyczne i społeczne. Ten typ polityki rewitalizacyjnej powoduje dominację inwestycyjno-modernizacyjnych projektów rewitalizacyjnych. Dotyczą one w pierwszej kolejności dzielnic i obszarów zlokalizowanych w centralno-wewnętrznym obszarze miasta. Peryferyjne, niereprezentacyjne dzielnice miasta, mimo nagromadzenia w nich palących problemów społecznych, często pozostają zaniedbane i pomijane w programach rewitalizacji. Działania rewitalizacyjne mają w tym przypadku znacznie bardziej wizerunkowy niż społeczny charakter[19]. Tendencja do inwestowania w efektowne i nośne medialnie projekty architektoniczne zlokalizowane w centrach miasta jest jedną z pułapek podejścia rewitalizacyjnego[20]. Niejednokrotnie tego typu inwestycje, pomimo że są bardzo kosztowne, podejmowane są przez miasta w nadziei na osiągnięcie tzw. efektu Bilbao[21]. Jest to jednak w większości przyypadków wtórny i mało efektywny kierunek polityk rewitalizacyjnych. Intencją ustawy jest uniknięcie tego typu inwestycji rewitalizacyjnych i przeznaczanie środków na kompleksową odnowę społecznie zdegradowanych obszarów miasta.

Kluczowym elementem procesu rewitalizacji, pozwalającym zapobiec jego silnej rynkowej orientacji jest partycypacja społeczna. Współczesne ożywienie ruchów miejskich, emancypacyjne postawy przede wszystkim mieszkańców dużych miast powodują, że coraz trudniej jest pominąć głos społeczności miejskich w planach odnowy miast. Oczekiwania społeczne w zakresie uwzględniania opinii mieszkańców co do potrzeb

---

[19] I. Sagan, M. Grabkowska, *Negotiating participatory…*, s. 433–442.

[20] B. Domański, K. Gwosdz, *Spojrzenie na problemy rewitalizacji miast w Polsce* [w:] *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, red. Z. Ziobrowski, W. Jarczewski, Kraków 2010, t. 8, s. 44-55.

[21] Efekt globalnej popularności i niezwykłego ożywienia ruchu turystycznego, który przyniosła miastu budowa muzeum Guggenheima. Powodem atrakcyjności muzeum jest oryginalna bryła budynku zaprojektowana przez światowej sławy architekta Franka O. Gehry'ego.

i kierunków rewitalizacji znalazły swoje odzwierciedlenie w komentowanej ustawie. Konieczność partycypacyjnego przygotowywania projektów rewitalizacyjnych stanowi jedną z pierwszych, zasadniczych regulacji u.r. (rozdz. 2). Procedury partycypacyjne stają się więc stałym elementem realizacji polityk rewitalizacyjnych.

Partycypacyjne włączenie społeczności mieszkańców w procesy rewitalizacyjne powinno mieć znacznie głębszy charakter niż jedynie współuczestnictwo w przygotowywaniu planów odnowy środowisk mieszkaniowych. Potencjał mieszkańców, którzy stanowią podstawową grupę interesariuszy, a którzy są gotowi zaangażować zarówno własne środki, czas oraz energię, a także kompetencje w odnowę swoich miejsc zamieszkania i sąsiedztw, nie jest dotychczas właściwie wykorzystywany w politykach rewitalizacyjnych.

Dominujące inwestycyjno-przedsiębiorcze zorientowanie projektów rewitalizacyjnych powoduje, że rola interesariuszy ze sfery biznesu i przedsiębiorczości jest w praktyce zdecydowanie większa aniżeli interesariuszy–mieszkańców. Podczas gdy efektami rewitalizacji, na równi z podmiotami publicznymi, są żywo zainteresowani indywidualni mieszkańcy reprezentujący wszystkie warstwy społeczne, społeczności sąsiedzkie i szerzej rozumiane społeczności lokalne. Podmioty te reprezentują potencjał, który mógłby w znaczącym stopniu zwiększyć liczbę i zakres działań, przynosząc jednocześnie szereg korzyści społecznych.

Aby móc wykorzystać potencjał oddolnych inicjatyw rewitalizacyjnych konieczne jest wprowadzenie mechanizmów finansowego wsparcia i zachęty dla wspólnot mieszkaniowych w celu podejmowania zbieżnych z planami rewitalizacji działań renowacyjnych[22]. Włączenie i wykorzystanie w programach rewitalizacji miast rozproszonych i jednostkowych inicjatyw oddolnych stanowi niewątpliwie wyzwanie organizacyjne i legislacyjne dla struktur publicznych. Przykładów rozwiązań, służących tworzeniu wielopodmiotowego partnerstwa z udziałem licznych interesariuszy, takich jak: władze miejskie, agencje rządowe, firmy, organizacje społeczne i mieszkańców, dostarczają polityki rewitali-

[22] M. Bryx, A. Jadach-Sepioło, *Propozycje instrumentów finansowych* [w:] *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, red. Z. Ziobrowski, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 199–222.

zacyjne prowadzone zarówno w Niemczech, jak i w Wielkiej Brytanii[23]. Realizacja zadań rewitalizacyjnych przez różne podmioty oraz finansowanie ich z różnych źródeł, a nie wyłącznie ze środków publicznych, będą szczególnie ważne w sytuacji wygaśnięcia finansowego wsparcia w postaci funduszy unijnych. Dywersyfikacja źródeł finansowania będzie prawdopodobnie stanowiła kluczowy warunek możliwości realizacji programów rewitalizacji.

Włączenie indywidualnych właścicieli mieszkań w procesy rewitalizacyjne umożliwia przezwyciężenie problemu silnego rozproszenia własności nieruchomości w rewitalizowanych dzielnicach. Stosunki własnościowe w dzielnicach śródmiejskich są na ogół bardzo złożone. Nawet w obrębie jednej kamienicy występują różne formy własności w różnych proporcjach. Z tego względu regulacje prawne ograniczają interwencję publiczną w całościową odnowę tych nieruchomości. Wielopodmiotowe partnerstwa tworzone na rzecz odnowy jednostek sąsiedzkich pozwolą zatem przezwyciężyć ograniczenia wynikające z różnych form własności. Korzyści ekonomiczne i społeczne wynikające z partycypacyjnego i partnerskiego modelu opracowywania i realizacji programów rewitalizacyjnych skłaniają do podjęcia wysiłków celem zagospodarowania potencjału oddolnych inicjatyw w tym zakresie. Komentowana ustawa niewątpliwie wspomaga od strony legislacyjnej wielopodmiotowe działania rewitalizacyjne.

2.2. Definicja legalna pojęcia „rewitalizacja”

Przepis art. 2 ust. 1 u.r. stanowi, że: „rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych (...)”. Proces ten jest realizowany przez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy tego procesu. Rewitalizacja w rozumieniu ustawy musi być prowadzona na podstawie gminnego programu rewitalizacji, stanowiącego zasadniczy dokument programujący działania w tym zakresie.

[23] R. Guzik, B. Domański, *Możliwości wykorzystania doświadczeń zagranicznych w zakresie rewitalizacji miast w Polsce* [w:] *Założenia polityki…*, s. 21–32.

Ustawodawca w art. 2 ust. 1 u.r. ustalił zakres znaczeniowy pojęcia rewitalizacja, które dotychczas nie miało definicji legalnej rangi ustawowej. Próbę zdefiniowania rewitalizacji można odnaleźć jedynie w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych[24], które utraciło już moc obowiązującą. Rozporządzenie to stwierdzało, iż poprzez rewitalizację należy rozumieć kompleksowy, skoordynowany oraz wieloletni proces przemian przestrzennych, technicznych, społecznych i ekonomicznych prowadzony na obszarze zdegradowanym, inicjowany przez jednostkę samorządu terytorialnego w celu wyprowadzenia tego obszaru ze stanu kryzysowego, w szczególności przez nadanie mu nowej jakości funkcjonalnej i stworzenie warunków do jego rozwoju, na podstawie charakterystycznych uwarunkowań endogenicznych. Należy jednakże wyraźnie zaznaczyć, że definicja ta, z racji materii i usytuowania rozporządzenia w systemie aktów prawnych, dotyczyła wyłącznie przeznaczenia, warunków i trybu udzielania pomocy na rewitalizację obszarów zdegradowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych, których wdrażanie się zakończyło. Była to więc definicja stworzona na użytek systemu wdrażania funduszy unijnych w latach 2007–2013 w ramach regionalnych programów operacyjnych i obowiązująca podmioty w nim uczestniczące. Warto jednak zaznaczyć, że w dużej części jest ona spójna z definicją legalną, o której mowa w ustawie o rewitalizacji.

Wracając do definicji legalnej zawartej w art. 2 ust. 1 komentowanej ustawy należy wskazać, że przyczyną jej stworzenia było zróżnicowane rozumienie tego pojęcia na przestrzeni lat i odejście od jego istoty, które z wszelkimi konsekwencjami skutkowało rozproszeniem interwencji i środków. Zaczęto bowiem bezpodstawnie rozszerzać zakres desygnatów tego pojęcia mieszcząc w nim np. indywidualne projekty infrastrukturalne, modernizacyjne i remontowe. Z pewnością stanęło to na przeszkodzie osiągnięciu optymalnej skuteczności wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na cele związane z rewitalizacją oraz powodowało problemy z osiągnięciem trwałych rezultatów interwencji publicznej w tym zakresie.

[24] Dz. U. z 2010 r. Nr 117, poz. 787.

Definicja legalna z art. 2 ust. 1 u.r. wykorzystuje wiele pojęć pozaprawnych, klauzul generalnych oraz zwrotów nieostrych, których wykładnia wymaga uwzględniania pozostałych regulacji ustawowych. Wiele z tych pojęć oraz zwrotów zostało zaczerpniętych z języka naukowego i eksperckiego, a także z praktyki administracyjnej.

Pojęcie „rewitalizacja" pochodzi z języka łacińskiego, w którym oznacza dosłownie „przywrócenie do życia". Co ciekawe, polskie słownikowe znaczenie pozbawione jest tego odniesienia i odwołuje się z reguły niefortunnie do „odbudowy zniszczonych budynków lub dzielnic miast"[25]. Gdy odniesiemy się jednak do etymologii tego słowa, to pojawia się pierwsza wskazówka interpretacyjna, iż o rewitalizacji możemy mówić w przypadku, gdy jej przedmiot jest „życia" – w szerokim tego słowa znaczeniu – pozbawiony. Obszary „pozbawione życia" będą się charakteryzowały zdegradowaną przestrzenią, niefunkcjonalną infrastrukturą oraz budynkami niespełniającymi standardów mieszkaniowych, czy też utratą dominującej funkcji gospodarczej. Przede wszystkim jednak na wskazanych obszarach zaobserwujemy niekorzystną strukturę społeczną, wysoką stopę bezrobocia, wykluczenie lub zagrożenie wykluczeniem społecznym, niski poziom bezpieczeństwa. Stan obszaru objętego procesem rewitalizacji można w świetle definicji opisać jako kryzysowy, a „przywrócenie do życia" będzie oznaczać w tym przypadku wyprowadzenie ze stanu kryzysowego.

Rewitalizacja jest definiowana jako proces. Z istoty tego pojęcia należy wnioskować, iż rewitalizacja nie jest jednostkową czynnością, lecz zespołem następujących po sobie i powiązanych przyczynowo działań. Do takiego ujęcia nawiązuje struktura komentowanej ustawy regulująca kolejne etapy tego procesu:
– przygotowanie,
– prowadzenie oraz
– ocenę rewitalizacji.

Proces rewitalizacji ma jednoznacznie określony cel, którym jest wyprowadzenie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych. Jak wskazuje „Praktyczny Komentarz": „wyprowadzenie ze stanu kryzyso-

[25] Słownik języka polskiego PWN, http://sjp.pwm.pl/sjp/rewitalizacja;2574202 [dostęp: 10.08.2017].

wego należy rozumieć jako spowodowanie zmiany w zakresie intensywności występowania niekorzystnych zjawisk do takiego poziomu, który przesądzi o utracie przez obszar charakteru obszaru zdegradowanego – na tle całego terytorium gminy miano to zyska wówczas inny obszar, cechujący się większym stopniem nasilenia tych zjawisk, bądź stwierdzony zostanie brak możliwości wskazania obszaru, który w ten negatywny sposób będzie się wyróżniał"[26]. Za przedmiot rewitalizacji powinniśmy przyjąć obszary zdegradowane. W praktyce najczęściej będą to tereny, które utraciły swoje funkcje w wyniku przemian gospodarczo-społecznych (np. tereny poprzemysłowe, postoczniowe, poportowe, pokolejowe czy powojskowe), czy też tereny, na których w wyniku błędów politycznych i decyzyjnych doszło do degradacji lokalnych społeczności, przestrzeni i gospodarek (np. centra miast, śródmieścia historyczne). Ustawa słusznie nie wskazuje wzorca obszaru zdegradowanego, wychodząc z założenia, że obszary te mogą mieć różną, indywidualną specyfikę i w każdym przypadku inne czynniki mogą świadczyć o stanie kryzysowym i stopniu degradacji. Rolą gminy, na bazie wymaganej ustawą diagnozy, będzie wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. W tym miejscu warto jednak zaznaczyć, że wbrew dominującej opinii, ustawa nie ogranicza się tylko do obszarów zdegradowanych w gminach miejskich, choć z istoty to w granicach administracyjnych gmin miejskich zidentyfikujemy największą liczbę obszarów zdegradowanych[27]. Przepisy nie wykluczają jednak możliwości jego umiejscowienia w granicach gminy wiejskiej (np. na terenach byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych). Na takie rozumienie definicji wskazuje także uzasadnienie ustawy[28].

Definicja legalna podkreśla, że proces rewitalizacji musi być prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez szereg zintegrowanych działań realizowanych nie tylko na rzecz przestrzeni i lokalnej gospo-

---

[26] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 10.

[27] Instytut Rozwoju Miast w 2007 r. (w ramach projektu zamawianego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju pt. *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju*) wskazuje, że aż 20% obszarów miejskich wymaga skoordynowanych działań w celu przeciwdziałania temu negatywnemu zjawisku.

[28] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji).

darki, ale przede wszystkim na rzecz lokalnej społeczności, wymienionej w pierw- szej kolejności. Na prymat aspektów społecznych wskazują także „Założenia ustawy o rewitalizacji"[29], co wynika z podejścia: „zgodnie z którym rewitalizacja ma w pierwszej kolejności służyć poprawie jakości życia mieszkańców, a oznacza to m.in., że to kwestie społeczne będą podstawowymi dla wyznaczenia obszarów do objęcia działaniami rewitalizacyjnymi oraz, że projektowane rozwiązania mają służyć poprawie sytuacji społeczno-ekonomicznej lokalnych społeczności". Podejmowana interwencja na obszarze zdegradowanym musi być wieloaspektową odpowiedzią na lokalnie występujący kryzys. Ma stanowić zespół działań stawiających sobie za cel pełne przywrócenie do życia konkretnego obszaru, tak aby nastąpiło polepszenie jakości życia jego mieszkań- ców, poprawiła się jakość przestrzeni i rozwinęła lokalna gospodarka. Ustawa o rewitalizacji konsekwentnie podkreśla kompleksowość tego procesu, uznając, że tylko takie podejście umożliwia osiągnięcie trwałych, pozytywnych rezultatów rewitalizacji. Znajduje ono odniesienie w rządowym dokumencie „Krajowa Polityka Miejska"[30], przyjętym 20 października 2015 r. uchwałą Rady Ministrów[31] i wydanym na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[32]. W art. 21b w zw. z art. 21a wymienionej ustawy stwierdza się, że krajowa polityka miejska jest dokumentem określającym planowane działania administracji rządowej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych w procesach rozwoju kraju. Dlatego istotnym wydaje się stwierdzenie umieszczone w KPM, w wątku poświęconym rewitalizacji: „jak wskazują dotychczasowe doświadczenia w prowadzeniu działań rewitalizacyjnych w Polsce, często ich niewystarczająca skuteczność wynikała z braku należytej kompleksowości, zbyt małej terytorialnej koncentracji interwencji (skutkującej nadmiernym rozproszeniem

[29] Założenia ustawy o rewitalizacji (wersja przyjęta przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 24 marca 2015 r.), s. 6.

[30] Krajowa Polityka Miejska, Warszawa 2015, https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/polityka-miejska/ [dostęp: 15.08.2016].

[31] Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej (M.P. z 2015r., poz. 1235).

[32] T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 338 ze zm.

środków) i nieadekwatnością wdrażanych rozwiązań w stosunku do zidentyfikowanych negatywnych zjawisk”[33]. Do tego zagadnienia odnosi się również samo uzasadnienie ustawy, stwierdzając, że „potrzebne jest zwiększanie kompleksowości działań rewitalizacyjnych, poprzez zadbanie o synergię działań w sferze infrastrukturalnej, społecznej, gospodarczej, środowiskowej, efektywności energetycznej itd. oraz na podstawie określonej przez samorząd i innych interesariuszy spójnej wizji i programu wyprowadzenia danego obszaru z sytuacji kryzysowej”[34]. Należy więc przyjąć, iż kompleksowość oznacza, że jest to proces złożony, który nie koncentruje się tylko na jednostkowych działaniach modernizacyjnych i remontowych. Wnioski płynące z badań ewaluacyjnych pozwalają na stwierdzenie, że w wielu przypadkach pod mianem rewitalizacji realizowano projekty o charakterze wycinkowym, skoncentrowane na działaniach relatywnie łatwiejszych do przeprowadzenia, takich jak np. remonty rynków, budynków czy przebudowa dróg.

Wydaje się, że wymóg kompleksowości należy odnieść także do gminnego programu rewitalizacji, ponieważ to na jego podstawie realizowany jest proces rewitalizacji. Gminny program rewitalizacji, złożony z wielu różnorodnych projektów, jest konstrukcją determinującą osiągnięcie kompleksowości interwencji. Jego stworzenie stanowi warunek konieczny prowadzenia rewitalizacji, ale równocześnie, dzięki niemu powstaje możliwość oceny wzajemnego powiązania i komplementarności wszystkich projektów (jako podstawowych elementów programu). Konstrukcja gminnego programu rewitalizacji i jego realizacja umożliwiają prowadzenie procesu rewitalizacji w zakresie szerszym niż pojedynczy projekt. Określenie w programie całego spektrum narzędzi rewitalizacji umożliwia przezwyciężenie kryzysu na całym obszarze rewitalizacji.

Kompleksowy sposób prowadzenia rewitalizacji jest realizowany poprzez działania zintegrowane, co oznacza realizowanie przedsięwzięć w sposób skoordynowany, komplementarny i prowadzący do synergii.

---

[33] Krajowa Polityka Miejska, s. 77.

[34] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji).

Według autorów publikacji „Model rewitalizacji miast" proces zintegrowany realizowany jest w ramach i w nawiązaniu do szerszych polityk rozwojowych (w tym polityki miejskiej) i w powiązaniu z innymi dokumentami planistycznymi[35]. Wydaje się oczywiste, że różne wyzwania stojące przed obszarami miejskimi, a w odniesieniu do ustawy przed obszarami zdegradowanymi, są ze sobą powiązane, a sukces w przezwyciężeniu kryzysu i tym samym rozwoju obszarów miejskich można osiągnąć jedynie przez całościowe podejście do tego zagadnienia i jednoczesną, skoordynowaną interwencję wobec wszystkich tych wyzwań. Dlatego, na bazie wymaganej diagnozy, działania względem technicznej modernizacji przestrzeni i nieruchomości na obszarze rewitalizacji powinny się łączyć z działaniami promującymi edukację, rozwój gospodarczy, włączenie społeczne czy ochronę środowiska. Dla uzyskania niezbędnego efektu integracji działań niezbędne jest również silne, rzeczywiste partnerstwo uwzględniające wszystkich interesariuszy rewitalizacji, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy. Niewątpliwie dopiero proces włączający interesariuszy umożliwi identyfikację wspólnych rozwiązań oraz osiągnięcie powszechnie akceptowanych i trwałych rezultatów.

Warto podkreślić, że podejście zintegrowane jest również jedną z cech rządowej polityki regionalnej sformułowanej w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie", przyjętej uchwałą Rady Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r.[36] na podstawie ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności[37], gdzie jedną z zasad jest podejście integrujące w odniesieniu do terytorium różne wymiary rozwoju: społecznego, gospodarczego, środowiskowego i kulturowego. Świadczy to o spójnym rozumieniu zagadnień rozwojowych w ujęciu ustawy o rewitalizacji, jak i krajowych dokumentów strategicznych.

---

[35] K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkowicz, *Model rewitalizacji miast*, Rewitalizacja Miast Polskich, Kraków 2010, t. 10, s. 60.

[36] Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie przyjęta uchwałą Rady Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r. (M.P. z 2011 r. Nr 36, poz. 423).

[37] T.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1370.

Działania zintegrowane, jak definiuje ustawa, realizowane są na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki. Opisana wyżej „kompleksowość" wyraża się zatem w integracji działań w powyższych obszarach. W ustawowej propozycji działań znajdujemy kolejne, konsekwentne nawiązanie do „Krajowej Polityki Miejskiej", która włącza rewitalizację w dziedzinę polityki rozwojowej i opisuje jeden ze swoich celów szczegółowych jako „odbudowę zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich"[38]. Jednocześnie wskazuje pola interwencji odpowiadające ustawowym, a więc „modernizację tkanki miejskiej oraz wzmocnienie lub przywrócenie na nim aktywności gospodarczej i społecznej – poprawę jakości życia mieszkańców"[39].

Działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki są wskazane w sposób generalny, co umożliwia interesariuszom skorzystanie z szerokiego wachlarza narzędzi prawnych. Niewątpliwie gmina, jako jeden z kluczowych interesariuszy, podejmując interwencję na obszarze zdegradowanym, będzie realizować wszelkie zadania publiczne określone w ustawie o samorządzie gminnym, w ramach których poszczególne działania mogą składać się na przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Będą to przykładowo zadania w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, budowy gminnego zasobu mieszkaniowego, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, edukacji publicznej czy też kultury i zieleni gminnej. Należy jednak podkreślić, że na podstawie ustawy o rewitalizacji, wykonywanie tychże zadań powinno następować w sposób zintegrowany i skoncentrowany na obszarze rewitalizacji, wraz z możliwością fakultatywnego skorzystania z dodatkowych, nowych narzędzi wsparcia rewitalizacji, na zasadach opisanych w dalszej części ustawy.

Nieprzypadkowo ustawodawca jako pierwszy obszar zintegrowanej interwencji wskazuje lokalną społeczność. Świadczy to o orientacji na osiągnięcie celu społecznego, gdzie cel ekonomiczny i rehabilitacyjny względem przestrzeni i infrastruktury pozostaje ważny, jednakże głównym założeniem jest przezwyciężenie problemów społecznych. Działania na rzecz lokalnej społeczności w zależności od charakteru obszaru rewitalizacji będą przebiegały dwutorowo. Z jednej strony będą

[38] Krajowa Polityka Miejska, s. 16.
[39] *Ibidem*, s. 17.

polegały na zatrzymaniu lepiej sytuowanych mieszkańców i przyciągnięciu nowych. Wydaje się, że ten cel, w ramach szeroko pojętej atrakcyjności mieszkaniowej, może zostać osiągnięty poprzez działania infrastrukturalne i modernizacyjne związane z jakością przestrzeni i kulturą spędzania czasu wolnego. Z drugiej strony, co wydaje się zadaniem trudniejszym, celem działań rewitalizacyjnych na rzecz lokalnej społeczności będzie stworzenie warunków do pozostania w dotychczasowym miejscu gorzej sytuowanym i mniej społecznie zintegrowanym mieszkańcom. Osiągnięcie takiego celu wymagać będzie zaangażowania wielu instrumentów z zakresu polityki społecznej, wpływających na poziom kapitału ludzkiego i społecznego. Zastosowanie w tym przypadku znajdą wszelkiego rodzaju programy szkoleniowe, integracyjne, edukacyjne, podnoszące kompetencje i kwalifikacje na rynku pracy. Ważny w tej dziedzinie będzie z pewnością także rozwój mieszkaniowego budownictwa społecznego, a także upowszechnianie programów kulturalnych, które integrują lokalną społeczność i budują tożsamość miejsca. Niewątpliwie działania te muszą mieć charakter długofalowy i zostać poprzedzone dogłębną identyfikacją problemów społecznych występujących na danym terenie.

Kolejnym rodzajem zintegrowanych działań rewitalizacyjnych są działania na rzecz przestrzeni, a więc przekształcenia urbanistyczne. Jedną z przyczyn kryzysu i oznaką degradacji obszaru jest bowiem substandardowa zabudowa mieszkaniowa, niewydolność lub wręcz brak podstawowej infrastruktury technicznej i społecznej, brak lub niefunkcjonalność przestrzeni publicznych, np. rynków, skwerów, placów i dostępnej zieleni. Wydaje się jednak, że w świetle art. 9 ust. 1 ustawy, gdzie warunkiem koniecznym wskazania obszaru jako zdegradowanego jest zaistnienie negatywnych zjawisk społecznych, a dopiero dodatkowo współistnienia innego wymienionego negatywnego zjawiska w postaci słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw, przekroczenia standardów jakości środowiska, złego stanu technicznego infrastruktury czy degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, to wymienione wyżej problemy gospodarcze i przestrzenne, a tym samym podejmowane wobec nich działania będą miały charakter uzupełniający wobec działań na rzecz lokalnej społeczności. Odnowa urbanistyczna, jak trafnie wskazują autorzy publikacji „Model rewitalizacji miast", nie jest traktowana jako cel sam w sobie, lecz środek do osiągnięcia głównego

celu rewitalizacji jakim jest podniesienie jakości życia mieszkańców i wywołanie pozytywnych impulsów rozwojowych w skali całego miasta[40]. Wydaje się, że również w świetle innych przepisów ustawy, tak należy rozumieć cel w postaci wyprowadzenia obszaru zdegradowanego z kryzysu. Fakt czy cel został osiągnięty jest bowiem mierzony zmniejszeniem intensywności negatywnych zjawisk, w tym przede wszystkim skoncentrowanych problemów społecznych. Na powyższą interpretację wskazuje także uzasadnienie ustawy o rewitalizacji[41] stwierdzające, że „pozostałe zjawiska, ze sfery gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej oraz technicznej, mają w stosunku do nich (zjawisk ze sfery społecznej) charakter uzupełniający, składając się na wielowątkowy charakter degradacji, która jednak zawsze musi zawierać w sobie element społeczny" , a także „Praktyczny Komentarz"[42]. Opracowania te wskazują wprost, że podstawą wszystkich działań rewitalizacyjnych jest odpowiedź na problemy społeczne, zaś działania w sferze planistycznej, technicznej, środowiskowej lub gospodarczej mają charakter uzupełniający.

Warto także zaznaczyć, że działania na rzecz przestrzeni, realizowane głównie przez gminy, będą w naturalny sposób przenikały się i przekładały na realizację celów społecznych i gospodarczych, co jest zgodne z intencją ustawodawcy. Będzie to możliwe, m.in. poprzez zwiększanie zasobu mieszkaniowego, budowę infrastruktury społecznej czy zwiększenie dostępności przestrzeni dla osób niepełnosprawnych, a także w sferze gospodarczej poprzez przygotowanie terenów inwestycyjnych i przebudowę infrastruktury technicznej.

Wśród działań na rzecz lokalnej gospodarki, której rozwój będzie środkiem do przezwyciężenia kryzysu z pewnością można wskazać instrumenty podatkowe dostępne na poziomie gminy, np. związane z podatkiem od nieruchomości, regulację czynszów najmu komunalnych powierzchni usługowych, programy aktywizacji gospodarczej, dotacje i środki zwrotne przeznaczone na rozpoczynanie lub rozwój działalności gospodarczej, tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości czy parków

---

[40] K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkowicz, *Model rewitalizacji miast...*, s. 123.

[41] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji).

[42] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 4.

inwestycyjnych bądź naukowo-technologicznych. Działania na rzecz lokalnej gospodarki są możliwe do podjęcia także z poziomu krajowego. Wydaje się, że z pewnymi zastrzeżeniami i w przypadku powiązania z celami rewitalizacji można do nich zaliczyć ustanawianie i rozwój specjalnych stref ekonomicznych. Również w tych przypadkach widać silne powiązanie ze sferą społeczną i możliwość przełożenia efektów działań bezpośrednio na rzecz lokalnej społeczności.

W definicji zostaje także wyrażona zasada koncentracji terytorialnej. Wymienione wyżej zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki powinny być, zgodnie z definicją rewitalizacji, „skoncentrowane terytorialnie". Oznacza to, że ich prowadzenie, w celu osiągnięcia optymalnego rezultatu, ogranicza się do obszaru rewitalizacji, a więc wybranego obszaru gminy, cechującego się szczególnym nagromadzeniem negatywnych zjawisk (na części lub całości obszaru zdegradowanego). Koncentrację terytorialną działań zapewniają regulacje zawarte w art. 8-11 ustawy, które ustanawiają zasady wyznaczania obszaru rewitalizacji oraz wskaźniki ograniczające jego wielkość. Koncentracja terytorialna działań ma zapobiec osłabianiu rezultatów rewitalizacji prowadzonej w formie działań „rozlanych" na większym obszarze gminy[43]. Również w KPM znajdujemy odniesienie do potrzeby terytorialnej koncentracji działań. Jej brak jest wskazywany jako jedna z przyczyn niewystarczającej skuteczności działań rewitalizacyjnych. Z tezy postawionej w „Krajowej Polityce Miejskiej " wynika, że niska skuteczność dotychczasowych działań rewitalizacyjnych spowodowana jest nadmiernym rozproszeniem interwencji i środków, ale także realizacją działań na obszarach wyznaczonych w sposób arbitralny i w oderwaniu od obiektywnych wskaźników[44].

Zasadę koncentracji terytorialnej zawartą w definicji rewitalizacji, można odnieść także odpowiednio do jednej z generalnych zasad polityki regionalnej przywołanych w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego". Stanowi ona bowiem, że polityka regionalna, której funkcją jest pełne wykorzystanie zasobów terytoriów dla rozwoju regionalnego, jest jedną z form polityki publicznej ukierunkowanej terytorialnie, charakteryzującą się m.in. podejściem terytorialnym do zagadnień rozwojo-

[43] *Ibidem*, s. 10.

[44] Krajowa Polityka Miejska, s. 77.

wych. Według „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego": „osiąganie celu strategicznego polityki regionalnej prowadzonej z poziomów krajowego i europejskiego będzie skuteczne i efektywne wyłącznie wtedy, gdy polityka ta będzie stosować zasadę koncentracji geograficznej i tematycznej. Polityką regionalną objęte jest całe terytorium Polski, jednak dla osiągnięcia celów tej polityki niezbędne jest skoncentrowanie ograniczonych zasobów finansowych i organizacyjnych na wyodrębnionych obszarach geograficznych, na których potrzebna jest zewnętrzna interwencja dla pełnego wykorzystania potencjałów rozwojowych"[45]. Wydaje się, że w odniesieniu do obszaru zdegradowanego w rozumieniu ustawy o rewitalizacji, prezentowane podejście jest spójne i czerpie z dorobku krajowych koncepcji polityki rozwoju zawartych w rządowych dokumentach strategicznych.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 komentowanej ustawy, rewitalizacja utożsamiana zasadniczo z zadaniami publicznymi gminy, powinna być prowadzona nie tylko przez podmioty publiczne, lecz przez wszystkich interesariuszy wskazanych w art. 2 ust. 2 ustawy. Należy podkreślić, że zaangażowanie interesariuszy wskazuje na złożoność procesu rewitalizacji i oddzielną właściwość w tym zakresie wielu aktywizowanych podmiotów. Według autorów „Praktycznego Komentarza": „dla pełnego powodzenia (proces rewitalizacji) wymaga zaangażowania nie tylko odpowiednich władz publicznych, lecz również innych osób i podmiotów, których szeroko pojęte interesy spotykają się na obszarze rewitalizacji"[46]. Warto w tym miejscu podkreślić, że ustawa o rewitalizacji, niezależnie od rozdziału 2 zatytułowanego „Partycypacja społeczna", w kolejnych rozdziałach konsekwentnie dokonuje zmian w obowiązujących przepisach, których celem jest ułatwienie współ- pracy interesariuszy – m.in. w ustawie o zamówieniach publicznych (art. 45) czy w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 46).

Ostatnim elementem definicji jest wskazanie gminnego programu rewitalizacji, uregulowanego w rozdziale 4 ustawy, jako podstawy prowadzenia rewitalizacji. Ustawodawca przewiduje obowiązek uchwalenia tego programu w przypadku, gdy gmina chce skorzystać z instrumentów polityki rewitalizacyjnej określonych w ustawie. Należy jednak

[45] Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego…, s. 71.

[46] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji..*, s. 10.

podkreślić, że gminny program rewitalizacji pełni fundamentalną funkcję i jest niezbędny dla osiągnięcia pozytywnego rezultatu działań rewitalizacyjnych. Ustawodawca daje temu wyraz także w uzasadnieniu ustawy: „analizując główne niedostatki i bariery prowadzonych działań rewitalizacyjnych należy podkreślić, że wiele z nich wynika z faktu, że rewitalizacja prowadzona jest często w sposób punktowy i brak jest rozumienia programów rewitalizacji jako ram operacyjnych i płaszczyzny koordynacji działań. Tym samym, mając na względzie wszystkie poniżej przedstawione rekomendacje, jako nadrzędne należy uznać konieczność przygotowywania programów rewitalizacji dla lepszego powiązania i synchronizacji projektów oraz potrzebę właściwego rozumienia rewitalizacji”[47]. Podobne założenie przedstawia KPM wskazując, że „konieczne jest, by działania rewitalizacyjne w mieście nie były działaniami punktowymi, ale by ujęte były w ramy kompleksowego i zintegrowanego podmiotowo i przedmiotowo programu rewitalizacji”[48]. Warto zaznaczyć, że gminny program rewitalizacji zawierający m.in. diagnozę, cel rewitalizacji, ramy finansowe, opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, mechanizmy integrowania działań, opis struktury zarządzania czy system monitorowania i oceny, jest dokumentem warunkującym osiągnięcie podkreślanej w ustawie kompleksowości interwencji wobec całego obszaru poddanego rewitalizacji.

3. Ustalenia terminologiczne w zakresie pojęcia „interesariusz”

3.1. Słownikowa definicja pojęcia „interesariusz”

Przepis art. 2 ust. 2 u.r. wprowadza do porządku prawnego definicję pojęcia „interesariusza”. Zanim jednak znaczenie tego pojęcia zostanie zrekonstruowane, warto odwołać się do znaczeń, jakie przypisuje mu język powszechny.

W języku powszechnym osobę korzystającą z usług publicznych, z usług świadczonych przez podmioty administracji publicznej, tradycyjnie

[47] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji).

[48] Krajowa Polityka Miejska, s. 78.

określało się mianem: „petenta" lub „interesanta". Petent to: „człowiek załatwiający jakąś sprawę w urzędzie, instytucji; interesant"[49]. Interesant to: „ktoś, kto przychodzi z jakimś interesem, by załatwić jakąś sprawę"[50]. Jednakże język, będący dynamicznym i ciągle rozwijającym się systemem znaczeń, wykształcił nowe terminy, tj. „klient" czy „interesariusz". One także służą określaniu osoby korzystającej z usług publicznych, a ponadto stanowią wyraz otwartości nauki i jej aparatury pojęciowej na zjawiska zachodzące w innych krajach i kulturach.

Pojęcie „interesariusza", jedynie częściowo zbieżne pod względem znaczenia z pojęciem „interesanta", zostało zapożyczone przez polską naukę i wprowadzone do systemu języka prawnego. Źródłosłowem jest termin „*stakeholder*" (język angielski), który w tłumaczeniu na język polski przybiera postać „interesariusza".

3.2. Definicja legalna pojęcia „interesariusz"

Definicja legalna, przewidziana w art. 2 ust. 2 u.r., określa podmioty będące „interesariuszami". Ustala więc zakres przedmiotowy definiowanego pojęcia poprzez jego egzemplifikację. Wskazany katalog, co sugeruje zwrot „w szczególności", ma charakter otwarty. „Interesariuszami" w rozumieniu ustawy są:

– podmioty sektora publicznego (np. organy władzy publicznej, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty realizujące uprawnienia Skarbu Państwa), a także
– podmioty spoza sektora publicznego (np. spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego, przedsiębiorcy, inwestorzy, deweloperzy, organizacje pozarządowe, ruchy miejskie, grupy nieformalne, mieszkańcy).

Zakres przedmiotowy tego pojęcia jest niezwykle szeroki, na tyle szeroki, że przywodzi na myśl inne wielokrotnie wykorzystywane przez ustawodawcę określenie „każdy".

---

[49] B. Dunaj (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000, s. 453.
[50] *Ibidem*, s. 189.

Katarzyna Borówka, Paweł Orłowski, Jakub H. Szlachetko

Art. 3. 1. Przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne.

2. Zadania, o których mowa w ust. 1, gmina realizuje:

1) w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie (partycypacja społeczna);

2) w sposób zapobiegający wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie warunków korzystania z gminnego zasobu mieszkaniowego;

3) z uwzględnieniem zasad uniwersalnego projektowania w rozumieniu art. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

3. Realizując zadania, o których mowa w ust. 1, gmina współpracuje z powiatem, województwem, administracją rządową oraz innymi podmiotami realizującymi na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Zadania gminy w zakresie rewitalizacji
   2.1. Charakter prawny zadań gminy w zakresie rewitalizacji
   2.2. Rodzaje zadań gminy w zakresie rewitalizacji
3. Zasady rewitalizacji
   3.1. Zasada współdziałania
   3.2. Zasada partycypacji społecznej
   3.3. Zasada inkluzji społecznej
   3.4. Zasada uwzględniania standardu uniwersalnego projektowania
   3.5. Zasada jawności

1. Wprowadzenie

Ustawa o rewitalizacji wzbogaca katalog zadań własnych gminy o nowe zadania publiczne z zakresu rewitalizacji. Skoro rewitalizacja stanowi zespół sprzężonych ze sobą funkcjonalnie i treściowo zadań publicznych, to w kategorii odrębnych zadań należy traktować:
– przygotowanie rewitalizacji;
– koordynowanie rewitalizacji;
– tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji;
– prowadzenie rewitalizacji;
– ocenę rewitalizacji.

Dodatkowo warto podkreślić, że są to zadania własne gminy o charakterze fakultatywnym. Innymi słowy, ich realizacja zależy wyłącznie od polityki konkretnej gminy.

2. Zadania gminy w zakresie rewitalizacji

2.1. Charakter prawny zadań gminy w zakresie rewitalizacji

Ustawodawca wyposażył gminę w zadania publiczne związane z rewitalizacją zgodnie z zasadą decentralizacji władzy publicznej[51]. Gmina jest podstawową jednostką podziału terytorialnego państwa, której prawodawca przyznał generalną klauzulę kompetencyjną. Zgodnie bowiem z art. 164 ust. 3 Konstytucji, gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Przepis art. 6 ust. 1 u.s.g. stanowi natomiast, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Zadania publiczne wykonywane przez gminę mają charakter zadań własnych bądź zadań zleconych. Regulacja konstytucyjna stanowi, że

[51] Więcej nt. decentralizacji zob.: J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005; E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010.

zadania własne służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, podczas gdy zadania zlecone są powierzane JST w drodze ustawy, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa[52]. Przepis art. 7 ust. 1 u.s.g. dodatkowo precyzuje, że zadania własne gminy zaspokajają „zbiorowe" potrzeby wspólnoty samorządowej. Ze względu na to, że samorząd terytorialny działa w państwie, a wspólnota samorządowa stanowi część wspólnoty państwa, należy stwierdzić, że zadania własne gminy służą przede wszystkim zaspokojeniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej, a w dalszej kolejności mogą służyć, i co do zasady służą, zaspokojeniu potrzeb ogólnopaństwowych[53]. Podział zadań publicznych JST na zadania własne i zlecone wynika z woli ustawodawcy, który przekazuje niektóre zadania w całości na rzecz samorządu terytorialnego, a niektóre pozostawia w zakresie działania administracji rządowej z możliwością zlecania ich samorządowi. Można więc przyjąć, że gmina wykonuje zadania własne niejako „w zastępstwie" państwa, o czym decyduje charakter lokalny tych zadań oraz bezpośredni związek z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej[54]. Przez zaspokajanie potrzeb wspólnoty gminnej należy rozumieć systematyczne i stałe działania zmierzające do urzeczywistniania powszechnych i dominujących interesów prawnych tej społeczności lokalnej[55]. Co do zasady każda JST wykonuje zadania własne, natomiast zadania zlecone stanowią wyjątek od tej zasady[56]. Sposób realizacji zadań własnych gminy, a w szczególności ich finansowania, został pozostawiony do rozstrzygnięcia przez jednostki samorządu terytorialnego[57]. Gmina realizuje zadania własne, w tym związane z rewitalizacją, samodzielnie, tj. w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, ale w warunkach prawnie uregulowanego nadzoru[58].

---

[52] Zob. art. 166 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

[53] P. Chmielnicki, P. Dobosz, M.I. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis/el.

[54] M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1992, nr 46, s. 53.

[55] Por. P. Chmielnicki, P. Dobosz, M.I. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis/el.

[56] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 287.

[57] Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1998 r., I SA/Łd 1311/97, LEX nr 34178.

[58] Zob. rozdział 10 ustawy o samorządzie gminnym.

W nauce prawa administracyjnego wyróżniono zespół cech pozwalających na wyodrębnienie zadań własnych gminy. Należy do nich zaliczyć:

1) treść zadania, która dotyczy zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej zaspokajanych przez gminę w imieniu i w interesie korporacji;
2) brak wymogu realizacji określonego zadania na obszarze całego kraju według jednolitych reguł, w sposób zestandaryzowany i w sformalizowanym trybie;
3) funkcjonalność rozwiązania polegająca na ułatwieniu dostępu obywateli do organów administracyjnych wykonujących konkretne działania (zgodnie z zasadą pomocniczości);
4) źródło finansowania zadań własnych, które stanowią przede wszystkim dochody własne gminy lub subwencje[59].

Katalog zadań własnych gminy wymienionych w samorządowej ustawie ustrojowej ma charakter przykładowy, o czym świadczy użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności". Enumeratywne wyliczenie wszystkich zadań własnych gminy nie jest możliwe, ponieważ ich treść powinna odpowiadać aktualnym potrzebom członków wspólnoty samorządowej, które są zmienne w czasie. Rewitalizacja nie została wymieniona wprost w katalogu przykładowych zadań własnych gminy, wyróżnionych w art. 7 ust. 1 pkt 1–20 ustawy o samorządzie gminnym. Z tego względu ustawodawca musiał odrębnie uregulować podstawę prawną określającą zadania gminy związane z rewitalizacją. W przepisie art. 3 u.r. zadania z zakresu przygotowania, koordynowania, tworzenia warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także samego jej prowadzenia – zakwalifikowano wprost do zadań własnych gminy. Takie rozwiązanie zapewnia gminie znaczną elastyczność w zakresie wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanów kryzysowych. Działania rewitalizacyjne mogą bowiem zostać dostosowane do miejscowych uwarunkowań.

Zakwalifikowanie działań związanych z procesem rewitalizacji do zadań własnych gminy wzmacnia podstawy formalnoprawne gmin w programowaniu i realizowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych. W uzasadnieniu projektu ustawy o rewitalizacji wskazano, że uznanie rewitalizacji za zadanie własne gminy zwiększy skuteczność wyprowa-

[59] Por. M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, LEX/el.

dzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego[60]. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju uzasadniło zakwalifikowanie rewitalizacji do zadań własnych gminy następującymi argumentami:

– ustanowienie podstaw formalnoprawnych rewitalizacji umożliwi skuteczniejszą realizację zadań rewitalizacyjnych poprzez koncentrację interwencji publicznej, mającej przeciwdziałać zjawisku o charakterze szczególnym (zdegradowane obszary wykazują bowiem dysfunkcje w wielu aspektach);
– koncentracja terytorialna oraz wieloletnie planowanie działań rewitalizacyjnych przyczynią się do efektywniejszego gospodarowania środkami różnych polityk publicznych;
– dotychczasowe rozbieżności interpretacyjne w orzecznictwie sądów i organów nadzoru w zakresie działań rewitalizacyjnych gminy utrudniały wyprowadzanie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego;
– gminie należy umożliwić większe zaangażowanie w poprawę stanu tkanki mieszkaniowej na obszarze zdegradowanym, niezależnie od struktury właścicielskiej[61].

Wymaga podkreślenia, że rewitalizacja nie została potraktowana przez ustawodawcę jako jednorodne zadanie własne gminy. Przepis art. 3 ust. 1 u.r. posługuje się bowiem określeniem „zadania własne", do których należą:

– przygotowanie prowadzenia rewitalizacji;
– koordynowanie prowadzenia rewitalizacji;
– tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji;
– prowadzenie rewitalizacji;
– ocena rewitalizacji.

Należy mieć uwadze, że rewitalizacja może być powierzona nie tylko podmiotom publicznym, ale również prywatnym[62]. Z tego względu poszczególne etapy działań związanych z rewitalizacją stanowią odrębne zadania własne gminy. Zadania wymienione w art. 3 ust. 1 u.r. mają

---

[60] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji).

[61] Zob. Założenia ustawy o rewitalizacji...

[62] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 10.

charakter publiczny, ponieważ służą ogółowi i jako takie stanowią przeciwieństwo interesu indywidualnego (osobistego czy prywatnego[63]).

Przepis art. 3 ust. 1 u.r. ma charakter ustrojowy, co oznacza, że obowiązuje wewnętrznie w znaczeniu podmiotowym. Norma zadaniowa nie upoważnia gminy do podejmowania konkretnych działań związanych z rewitalizacją. Zdolność prawna do podejmowania takich działań musi bowiem wynikać z normy kompetencyjnej, której źródłem jest prawo materialne[64]. Normy kompetencyjne wyrażające prawne podstawy i formy realizacji wymienionych zadań publicznych wynikają z dalszych przepisów komentowanej ustawy.

Zadania własne gminy mogą mieć charakter obligatoryjny bądź fakultatywny. Przepisy szczegółowych ustaw materialnych określają wprost, które z zadań własnych gminy mają charakter obowiązkowy. Brzmienie art. 3 ust. 1 u.r. wskazuje, że zadania publiczne związane z rewitalizacją są fakultatywne. Gmina podejmuje samodzielnie decyzję o tym, czy będzie realizować zadania związane z rewitalizacją, o czym świadczy regulacja art. 8 ust. 1 ustawy, który określa działania rady gminy w przypadku, gdy „gmina zamierza realizować zadania własne, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy"[65]. Jeśli gmina dobrowolnie podejmie się realizacji zadań własnych, to działania związane z rewitalizacją powinny odbywać się na podstawie i w ramach ustawy o rewitalizacji. W kolejnych przepisach ustawy gmina została wyposażona w szczegółowe narzędzia prawne umożliwiające realizację zadań związanych z rewitalizacją. Konsekwencją braku charakteru obligatoryjnego zadań rewitalizacyjnych jest fakultatywność uchwalenia i realizowania gminnych programów rewitalizacji. Po pierwsze, gminie przysługuje wyłącznie możliwość, a nie obowiązek uchwalenia programu. Po drugie, gmina

---

[63] Zob. E. Bojanowski, *O zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie*, red. E. Bojanowski, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2002, t. 8, s. 31.

[64] Zob. M. Brzeski, *Zakres działania* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 538–540; M. Bogusz, *Kompetencja* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 122–128.

[65] Zob. M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, LEX/el.

może kontynuować zainicjowane procesy rewitalizacyjne na podstawie dotychczasowych dokumentów strategicznych, co zostało uregulowane w przepisach przejściowych [zob. komentarz do art. 52]. Członkom wspólnoty samorządowej nie przysługują względem gminy roszczenia cywilnoprawne związane z realizacją zadania własnego, jak również legitymacja do wszczęcia kontroli sądowoadministracyjnej w przypadku braku realizacji zadań rewitalizacyjnych. Jedynie bowiem w razie niewykonywania przez gminę zadań własnych o charakterze obligatoryjnym, każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone bezczynnością organów gminy, może na podstawie art. 101a u.s.g. wnieść skargę do sądu administracyjnego.

Wyposażenie gminy w nową kategorię zadań własnych wymaga jednoczesnego zagwarantowania odpowiednich środków na ich realizację. Zgodnie bowiem z art. 167 ust. 1 Konstytucji, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Ustawodawca zabezpiecza samodzielność finansową gminy w realizacji zadań własnych również w art. 7 ust. 3 u.s.g. stanowiąc, że przekazanie gminie nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. Podstawowym źródłem finansowania zadań własnych powinny być zatem dochody własne gminy[66], przy czym na realizację działań rewitalizacyjnych mogą być również udzielane dotacje celowe z budżetu państwa.

2.2. Rodzaje zadań gminy w zakresie rewitalizacji

Ustawodawca traktuje rewitalizację jako zespół funkcjonalnie i treściowo sprzężonych zadań własnych gminy. Wyróżnia zatem w ramach tej kategorii takie zadania, jak:
– przygotowanie rewitalizacji;
– koordynowanie rewitalizacji;
– tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji;

[66] Zob. ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 198 ze zm.). Zob. m.in. A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009; A. Ostrowska, *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2014, nr 2(2).

– prowadzenie rewitalizacji;
– ocena rewitalizacji.

Tabela 1. Zadania własne gminy w procesie rewitalizacji

Lp.	Faza procesu:	Zadania publiczne:	Podmioty wykonujące:
1	Przygotowanie rewitalizacji	Podejmowanie aktów polityki rewitalizacyjnej	Kompetencje do sporządzania i uchwalania aktów polityki rewitalizacyjnej mają organy gminy. Niektóre z tych aktów pełnią funkcję przygotowawczą, tzn. tworzą prawne i planistyczne uwarunkowania do prowadzenia rewitalizacji. Organy gminy przede wszystkim odpowiadają za sporządzenie i uchwalenie: – uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji; – gminnego programu rewitalizacji.
		Tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji	Przygotowanie rewitalizacji wymaga także stworzenia odpowiednich warunków, w tym organizacyjnych, technicznych i logistycznych, za co odpowiadają organy gminy. W szerszym ujęciu tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji oznacza również inicjowanie rewitalizacji oraz proces włączania innych podmiotów do jej prowadzenia. W większości przypadków będziemy mieli do czynienia z potencjalnie wieloma uczestnikami mogącymi prowadzić rewitalizację, co wymaga określenia przez gminę zasad udziału środków publicznych oraz środków prywatnych w finansowaniu i realizacji rewitalizacji.
		Koordynowanie rewitalizacji	Gmina odpowiada za koordynowanie rewitalizacji, co oznacza, że powinna harmonizować – w ramach określonej struktury koordynacyjnej – działania i przedsięwzięcia wszystkich uczestniczących w rewitalizacji interesariuszy. W ramach działań koordynacyjnych gmina może organizować prace, wyznaczać terminy posiedzeń, dbać o obieg informacji, zapewniać zaplecze logistyczne i techniczne, ale nie może podejmować innych działań, a w szczególności o charakterze władczym.

Lp.	Faza procesu:	Zadania publiczne:	Podmioty wykonujące:
2	Prowadzenie rewitalizacji	Podejmowanie aktów polityki rewitalizacyjnej	Kompetencje do sporządzania i uchwalania aktów polityki rewitalizacyjnej mają organy gminy. Ustawodawca rozdziela je pomiędzy radę gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta). To wskazane organy sporządzają i uchwalają m.in.: – Specjalną Strefę Rewitalizacji, – miejscowy plan rewitalizacji. Ponadto organy mają prawną możliwość korzystania z innych narzędzi prawnych, tj.: – dotacji remontowej, – umowy urbanistycznej, – partnerstwa publiczno-prywatnego.
		Realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych	Realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych zajmują się różne podmioty prawa – zarówno podmioty administracji publicznej (państwo i jednostki samorządu terytorialnego), jak i podmioty spoza systemu administracji publicznej (np. organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy). Ustawa wymaga, ażeby gminny program rewitalizacji określał listę przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz wskazywał podmiot odpowiedzialny za ich realizację.
3	Ocena rewitalizacji	Monitorowanie negatywnych zjawisk faktycznych (społecznych, gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych, technicznych)	Monitorowanie zjawisk faktycznych jest ustawowym obowiązkiem organów gminy, które na różnych etapach opracowują stosowne diagnozy, a także inne opracowania eksperckie, bez których skuteczność rewitalizacji byłaby ograniczona. Nie ma jednak prawnych przeciwwskazań, żeby gmina nie realizowała wskazanego zadania przy współudziale innych podmiotów, a w szczególności podmiotów spoza systemu administracji publicznej (np. szkół wyższych, instytutów badawczych, think tanków, organizacji pozarządowych, firm konsultingowych).
		Monitorowanie procesu rewitalizacji	Są to zadania, które powinny być wykonywane przez organy gminy. Trudno sobie jednak wyobrazić sytuację, w której to organy gminy będą za nie odpowiadać na zasadzie wyłączności. Gmina powinna zaangażować wyspecjalizowane podmioty (np. think tanki, organizacje pozarządowe) do jednoczesnego wykonywania monitoringu i ewakuacji.
		Ewaluacja procesu rewitalizacji	

Źródło: Opracowanie własne.

3. Zasady rewitalizacji

Ustawodawca do przepisów komentowanej ustawy wprowadził „zasady rewitalizacji". Niektóre z tych zasad zostały wyrażone wprost w przepisach ustawy (wraz z jednoczesnym określeniem ich nazwy), inne zaś należy zrekonstruować w oparciu o przepis lub grupę funkcjonalnie powiązanych ze sobą przepisów prawa.

Zasady rewitalizacji trzeba osadzić w szerszym kontekście znaczeniowym – „zasad prawa" czy precyzyjniej rzecz ujmując „zasad prawa administracyjnego". Nie wdając się w szczegółowe rozważania w tym przedmiocie, gdyż doktryna prawa i orzecznictwo sądowe poświęcają im dużo uwagi[67], należy – syntezując – stwierdzić, że ustawodawca posługuje się tym pojęciem w znaczeniu dyrektywalnym (normatywnym) rozumiejąc je jako: „normy prawne odgrywające szczególnie ważną i istotną rolę w systemie prawa"[68]. Są to normy prawne mające charakter nadrzędny względem pozostałych, znajdujących się – zależnie od zasięgu ich obowiązywania – w całym systemie prawa, określonej gałęzi prawa lub w konkretnym akcie normatywnym (np. ustawie)[69].

---

[67] Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym,* Warszawa 2006, s. 40; A. Pułło, *Zasady ustroju politycznego państwa. Zarys wykładu,* Gdańsk 2014; M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie,* Warszawa 200; J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego,* Wrocław 1996; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe,* Warszawa 1974; S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa,* Poznań 1997; K. Ziemski, *Zasady ogólne prawa administracyjnego,* Poznań 1989.

[68] J. Niesiołowski, *Zasady prawa* [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 361.

[69] Zasady prawa mają różne zasięgi oddziaływania. Niektóre z nich oddziałują na cały system prawnym. Są to przede wszystkim zasady ustalone w przepisach Konstytucji (np. zasada demokratycznego państwa, zasada pomocniczości, zasada decentralizacji władzy publicznej). Znaczna większość z nich ma jednak ograniczony zasięg oddziaływania. Oddziałują albo na daną gałąź prawa (np. na prawo administracyjne), albo wręcz na konkretną ustawę (np. ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy ustawę i rewitalizacji). Jest to jedno z kryteriów ich typizacji (zob. E. Bojanowski. T. Bąkowski, *Zasady prawa administracyjnego* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć,* red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 549). Omawiane zasady mają taki właśnie charakter, a ich zasięg obowiązywania dotyczy przede wszystkim komentowanej ustawy.

Zasady prawne pełnią w porządku prawnym co najmniej kilka różnych funkcji, wśród których na szczególne podkreślenie zasługuje determinowanie polityki stosowania przepisów prawa przez ich adresatów (a więc zarówno przez organy władzy publicznej, jak i podmioty spoza ich struktury). Zasady prawne, w tym zasady rewitalizacji, nawiązują do pozaprawnych systemów norm i ocen (np. do wartości aksjologicznych, takich jak: wrażliwość społeczna, aktywizm obywatelski) i wymagają ażeby wskazane treści były urzeczywistniane w praktyce działania organów oraz w zachowaniach innych podmiotów prawa. Można je zatem określić mianem „celowościowych uwarunkowań wykładni w prawie”[70].

Ustalenie zamkniętego katalogu zasad rewitalizacji jest zadaniem trudnym, gdyż wyłącznie część z nich została wyrażona wprost w ustawie. Poza tym taka katalogizacja ma w pewnym zakresie charakter konwencjonalny i zależy od ustaleń (terminologicznych i metodologicznych) przyjętych przez autora. Jednakże – bezspornie – do katalogu takiego należy zaliczyć takie zasady rewitalizacji jak:
- zasada współdziałania (art. 3 ust. 3 u.r.);
- zasada partycypacji społecznej (art. 3 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 5 u.r.);
- zasada inkluzji społecznej (art. 3 ust. 2 pkt 2 u.r.);
- zasada uwzględniania standardu uniwersalnego projektowania (art. 3 ust. 2 pkt 3 u.r.);
- zasada jawności (art. 3 ust. 2 pkt 1 u.r.).

Przedstawione wyliczenie nie ma charakteru zamkniętego.

3.1. Zasada współdziałania

Przepis art. 3 ust. 3 ustawy statuuje zasadę współdziałania. Zadania publiczne w zakresie rewitalizacji mają charakter zadań własnych gminy. Organy gminy decydują zatem, czy wskazane w art. 3 ust. 1 u.r. zadania będą realizowane (gdyż są one zadaniami fakultatywnymi, a nie obligatoryjnymi), a także – w razie podjęcia decyzji o ich realizacji – rozstrzygają o zasięgu terytorialnym i formie interwencji. Skuteczność rewitalizacji wymaga jednak, by interwencja była przygotowywana i prowadzona z uwzględnieniem otoczenia instytucjonalnego – innych

[70] Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia prawa…*, s. 35–45.

właściwych rzeczowo podmiotów. Stąd ustawowy wymóg, by podczas realizacji zadań, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy, gmina współdziałała z innymi organami władzy publicznej, a w szczególności z organami administracyjnymi.

Gmina realizując zadania publiczne w zakresie rewitalizacji powinna współdziałać z: (1) innymi JST (powiatem, województwem), (2) administracją rządową (zarówno centralną, jak i terenową), (3) innymi podmiotami realizującymi na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Zasada współdziałania jest uszczegółowiona w pozostałych przepisach komentowanej ustawy. Na każdym etapie procesu rewitalizacji powinno dochodzić do współdziałania w prawnie określonej formie. Ustawodawca wprowadza wprost wymóg współdziałania w procesie sporządzania i uchwalania GPR, a także MPR. Współdziałanie przybiera – co do zasady – prawną formę opinii, która ma niewiążący charakter. Organ gminy ma jednak prawny obowiązek wystąpienia o opinię do ustawowo wskazanych organów (podmiotów). Z kolei ustawowo umocowany organ (podmiot) ma prawną możliwość wyrażenia opinii w określonym przedmiocie. Opinia stanowi źródło informacji dla organu gminy, ale pominięcie treści opinii nie stanowi naruszenia prawa [szczegółowe rozważania w tym zakresie znajdują się w komentarzach do art. 17, art. 18, art. 23 i art. 41].

3.2. Zasada partycypacji społecznej

Kolejną zasadą rewitalizacji jest, wyrażona w art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 5, art. 6 oraz art. 7 u.r., zasada partycypacji społecznej. Co jednak należy podkreślić, wskazana zasada ma uniwersalne znaczenie w dziedzinie prawa administracyjnego i choć z reguły ustawodawca nie wyraża jej wprost, to obowiązuje ona w różnych sferach działalności organów administracji publicznej, a w szczególności organów jednostek samorządu terytorialnego (województw, powiatów i gmin). Można więc mówić o „systemowej" zasadzie partycypacji społecznej w realizacji zadań publicznych, jak i o szczegółowych zasadach o ustawowym zasięgu (np. zasadzie partycypacji społecznej w polityce rozwoju, zasadzie partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, czy w końcu zasadzie partycypacji społecznej w rewitalizacji).

Zasada partycypacji społecznej – bez względu na kontekst rozważań – oznacza udział podmiotów spoza sektora publicznego (np. obywateli/mieszkańców, ruchów miejskich, organizacji pozarządowych, *think tanków*) w działalności organów administracji publicznej. Partycypacja społeczna nie odnosi się jednak do wszelakich działań tych organów, a jedynie do tych, które tworzą ustrukturalizowaną i sekwencyjną procedurę decyzyjną. Udział podmiotów „zewnętrznych" (względem struktur administracyjnych) dotyczy więc określonych rodzajów decyzji (w szerokim rozumieniu tego pojęcia). Takimi decyzjami są przede wszystkim decyzje planistyczne (różne akty planistyczne: akty planowania strategicznego, finansowego, przestrzennego, gospodarczego, itd.) oraz akty legislacyjne (akty tworzące prawo, tj. rozporządzenia, akty prawa miejscowego).

Podmioty spoza sektora publicznego partycypują, tj. uczestniczą we wskazanych procedurach decyzyjnych za pomocą różnych form, które należałoby dookreślić kwantyfikatorem „prawne", gdyż są uregulowane w ustawach. Obowiązujące przepisy prawa określają w jakich formach podmioty mogą wpływać na decyzje organów administracji publicznej. Katalog form partycypacji społecznej jest rozbudowany. Można wśród nich wymienić m.in.:

- referenda (ogólnokrajowe i lokalne);
- wystąpienia obywatelskie (petycje, skargi, uwagi, wnioski, inicjatywy);
- różne formy konsultacji społecznych (spotkania, dyskusje, wysłuchania, panele, warsztaty);
- opinie uprawnionych instytucji społecznych (np. związków zawodowych, organizacji pracodawców, organizacji pozarządowych);
- organy doradcze o składzie społecznym (komisje, rady, zespoły i komitety).

Wpływ partycypujących na decyzje organów administracji publicznej jest zróżnicowany. Konstrukcja prawna danej formy partycypacji społecznej determinuje, czy podmioty spoza sektora publicznego w ramach partycypacji decydują i tym samym wpływają na działanie danego organu, czy też jedynie wyrażają niewiążącą, ustną lub pisemną opinię. Wiążącą formą partycypacji społecznej jest – co do zasady – referendum (ogólnokrajowe i lokalne). Pozostałe formy partycypacji społecznej mają charakter niewiążący, co oznacza, że organ może wziąć

pod uwagę wyrażoną przez partycypujących opinię, ale nie musi tego czynić [szczegółowe uwagi znajdują się w komentarzach do art. 5, 6 i 7].

3.3. Zasada inkluzji społecznej

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 3 komentowanej ustawy zadania publiczne w zakresie rewitalizacji gmina realizuje: „w sposób zapobiegający wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie warunków korzystania z gminnego zasobu mieszkaniowego". Przywołana regulacja statuuje zasadę inkluzji społecznej.

Rewitalizacja jest zintegrowaną i kompleksową interwencją ukierunkowaną na odnowę obszaru zdegradowanego, czyli na wyciągnięcie obszaru ze stanu kryzysowego. Interwencja władzy gminy zmierza więc do wyeliminowania powstałych na wskazanym obszarze negatywnych zjawisk społecznych, gospodarczych, przestrzenno-funkcjonalnych, technicznych czy środowiskowych. Co ważne, beneficjentami rewitalizacji powinni być mieszkańcy obszaru objętego interwencją, dla których ten proces jest przygotowywany i przeprowadzany.

Interwencja wywołuje jednak – obok skutków założonych – także skutki uboczne. W środowiskach naukowych i eksperckich podnosi się bowiem, że bardzo często pod hasłem rewitalizacji *de facto* kryją się procesy gentryfikacyjne. W pewnym uproszczeniu można byłoby uznać, że rewitalizacja to „instytucjonalny", zaś gentryfikacja „rynkowy" proces odnowy danego obszaru[71]. Według A. Jadach-Sepioło przez gentryfikację należy rozumieć: „rynkowe przejmowanie przez klasę średnią i wyższą budynków opuszczonych oraz/lub zamieszkanych przez klasę pracującą, ich stopniową rehabilitację i konsekwentne przeobrażanie zdegradowanych bądź zagrożonych degradacją fragmentów obszarów śródmiejskich w tereny zamieszkane przez klasę średnią i wyższą niewykazujące symptomów degradacji (…). Pozytywnym skutkiem gentryfikacji jest znaczna poprawa jakości przestrzeni miejskiej na tych obszarach, negatywnym natomiast – dramatyczna niekiedy zmiana struktury

[71] A. Jadach-Sepioło, *Gentryfikacja w kontekście rewitalizacji* [w:] *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, red. A. Zborowski, Kraków 2009, s. 125.

ludności, wywołana wyrugowaniem z zajmowanych terenów gospodarstw domowych o niższych dochodach”[72].

Omawiana zasada jednoznacznie wskazuje, że organy gminy powinny – przygotowując i przeprowadzając proces rewitalizacji – kierować się interesem mieszkańców obszaru objętego interwencją. To oni są bowiem beneficjentami zadań publicznych, o których mowa w art. 3 ust. 1 komentowanej ustawy. Mieszkańcy obszaru rewitalizacji powinni mieć zatem możliwości czerpania z pozytywnych rezultatów rewitalizacji, w szczególności w zakresie warunków korzystania z gminnego zasobu mieszkaniowego.

3.4. Zasada uwzględniania standardu uniwersalnego projektowania

Komentowana ustawa wyraża w art. 3 ust. 2 pkt 3 zasadę uwzględniania standardu uniwersalnego projektowania w realizacji zadań publicznych w zakresie rewitalizacji. Ustawodawca nie wyjaśnia jednak, co oznacza wskazana zasada prawna. Należy zatem – w celu ustalenia jej treści oraz znaczenia dla rewitalizacji – sięgnąć do innych aktów normatywnych, a w szczególności aktów prawa ponadnarodowego. Standard projektowania uniwersalnego wynika bowiem przede wszystkim z aktów prawa międzynarodowego – zarówno globalnego, jak i regionalnego[73], a także z aktów prawnych Unii Europejskiej[74]. Ustawodawca odsyła bezpośrednio do jednego z nich – a mianowicie do Konwencji Organiza-

[73] Np.: zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R(92)6 z dnia 9 kwietnia 1992 r. w sprawie spójnej polityki wobec osób niepełnosprawnych; zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2006)5 z dnia 6 kwietnia 2006 r. dla państw członkowskich „Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie w latach 2006–2015”; zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2009)8 z dnia 21 paździer- nika 2010 r. dla państwa członkowskich w sprawie osiągania pełnego uczestnictwa poprzez uniwersalne projektowanie; rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResAP(2001)1 z dnia 15 lutego 2001 r. dotycząca wprowadzania zasady uniwersalnego projektowania do programów nauczania wszystkich zawodów związanych z tworzeniem środowiska budowlanego.

[74] Np. decyzja Rady 2010/48/WE z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. L 23 z 27.01.2010 r., s. 35).

cji Narodów Zjednoczonych o prawach osób z niepełnosprawnością, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.[75]

Standard „projektowania uniwersalnego" (zwany także: „projektowaniem dla wszystkich" czy „projektowaniem włączającym") jest reakcją organizacji międzynarodowych oraz suwerennych państw na zjawisko dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. „Dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność", zgodnie z art. 2 Konwencji, oznacza: „jakiekolwiek różnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na niepełnosprawność, którego celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania z/lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiejkolwiek innej, na zasadzie równości z innymi osobami. Obejmuje to wszelkie przejawy dyskryminacji, w tym odmowę racjonalnego usprawnienia"[76].

Fakt niepełnosprawności uniemożliwia człowiekowi – a przynajmniej znacznie utrudnia – normalne funkcjonowanie w społeczeństwie i korzystanie ze wszystkich dobrodziejstw cywilizacji. Stąd organizacje międzynarodowe i suwerenne państwa postanowiły przeciwdziałać temu zjawisku (tj. dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność) m.in. wprowadzając do ustawodawstw krajowych i praktyk administracyjnych omawiany standard.

„Projektowanie uniwersalne" doczekało się wielu definicji – zarówno legalnych, jak i naukowych. Zgodnie z art. 2 Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnością „projektowanie uniwersalne" to: „projektowanie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. „Uniwersalne projektowanie" nie wyklucza pomocy technicznych dla szczególnych grup osób niepełnosprawnych, jeżeli jest to potrzebne".

Według M. Chusteckiej: „Projektowanie uniwersalne jest jednym z narzędzi realizacji zasady równości, pełnego uczestnictwa w życiu społecznym oraz dostępności sfery publicznej oraz wszelkich dóbr i usług dla wszystkich osób, niezależnie od ich stopnia sprawności, wieku, statusu

[75] T.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1169.

[76] Art. 2 Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnością.

rodzicielskiego czy szeregu innych uwarunkowań. Ma zastosowanie we wszystkich sferach życia – od środowiska fizycznego (np. budynków, parków), produktów, transportu, technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych (np. strony internetowe) po pozostałe obiekty (np. bankomaty) i usługi (np. usługi pocztowe czy turystyczne)”[77].

Standard projektowania uniwersalnego powinien być uwzględniany w różnych sferach działania organów administracji publicznej, w tym w polityce rozwoju, planowaniu przestrzennym, organizacji transportu zbiorowego, a także rewitalizacji. Należy bowiem podkreślić, że rewitalizacja stanowi zintegrowaną i kompleksową interwencję władzy publicznej ukierunkowaną na odnowę określonego obszaru, wyciągnięcie go ze stanu kryzysowego oraz przywrócenie starych lub nadanie nowych funkcji społecznych i gospodarczych. Organy podejmujące interwencję powinny uwzględniać w swych działaniach, a także w działaniach interesariuszy (np. inwestorów, organizacji społecznych), standard projektowania uniwersalnego.

Uwzględnianie standardu projektowania uniwersalnego w rewitalizacji może przybierać różne formy. Katalog rozwiązań wartych uwzględnienia jest szeroki. Poniżej kilka przykładów:

– dostosowanie budynków użyteczności publicznej i innych obiektów budowlanych pełniących funkcje społeczne do potrzeb osób z niepełnosprawnością (np. poprzez wstawianie wind, ramp, podnośników, platform, podjazdów, a także zagwarantowanie odpowiedniej wielkości otworów drzwiowych w pomieszczeniach);
– wyznaczanie miejsc postojowych o odpowiednio dużej powierzchni w bezpośrednim sąsiedztwie obiektu budowlanego przeznaczonych wyłącznie dla osób z niepełnosprawnością;
– wspieranie działalności organizacji pozarządowych działających na rzecz osób z niepełnosprawnością, a także podmiotów reintegracyjnych oraz wspieranie przedsiębiorczości społecznej, w tym podmiotów zatrudniających osoby z niepełnosprawnością, np. poprzez zlecanie realizacji zadań i zamawianie usług[78].

---

[77] Zob.: http://rownosc.info/dictionary/projektowanie-uniwersalne/ [dostęp: 7.07.2016].

[78] Więcej rozwiązań można znaleźć tutaj: http://niepelnosprawni.gov.pl/art,54,projektowanie-uniwersalne [dostęp: 7.07.2016].

3.5. Zasada jawności

Realizacja zadań publicznych w zakresie rewitalizacji wymaga uwzględnienia wyrażonej w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy zasady jawności. Zadania te gmina wykonuje, jak stanowi przepis: „w sposób jawny i przejrzysty (…)". Zasada jawności jest sprzężona z zasadą partycypacji społecznej. Trudno bowiem mówić o partycypacji społecznej w warunkach braku jawności działania władzy publicznej. Należałoby wręcz postawić tezę, że partycypacja społeczna ma sens, o ile partycypujący dysponują informacją publiczną. Wówczas partycypacja jest zjawiskiem uzasadnionym nie tylko aksjologicznie, ale także prakseologicznie (gdyż wzbogaca zasób informacyjny organu administracyjnego, a więc racjonalizuje i wzmacnia sprawność jego działania).

Zasada jawności działania władzy publicznej – będąca „systemową" zasadą prawną, normowaną w Konstytucji i różnych ustawach – zobowiązuje ustawowo określone podmioty prawa (np. organy władzy publicznej, podmioty realizujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym)[79] do udzielania informacji publicznych podmiotom uprawnionym (tj. obywatelom/mieszkańcom, organizacjom pozarządowym i innym). Krąg podmiotów uprawnionych został przez ustawodawcę skonstruowany szeroko. Jak bowiem stanowi art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, która ma zastosowanie także do realizacji zadań publicznych w zakresie rewitalizacji, prawo dostępu do informacji publicznej (zwane także: „prawem do informacji publicznej") przysługuje „każdemu".

„Każdy" – bez konieczności wykazywania interesu prawnego lub faktycznego – ma prawo do tych informacji, które w świetle przepisów ustawy uchodzą za „informację publiczną". W celu ustalenia treści tego pojęcia należy sięgnąć do jego definicji legalnej (art. 1 ust. 1 u.d.i.p. stanowi: „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach

[79] Katalog podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej określa art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Są to m.in.: (1) „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne" (w szczególności: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych), (2) reprezentatywne organizacje związkowe i organizacje pracodawców.

i w trybie określonych w niniejszej ustawie"), a także do art. 6 tej ustawy. Dodatkowo, w celu określenia zakresu przedmiotowego prawa do informacji publicznej, warto sięgnąć do orzecznictwa sądów administracyjnych, które w oparciu o konkretne casusy rozstrzyga czy dana informacja ma status „informacji publicznej", czy też nie.

Nie wdając się w szczegółowe rozważania w tym przedmiocie, trzeba podkreślić, że akty/dokumenty wypracowywane w toku realizacji zadań publicznych w zakresie rewitalizacji mają charakter informacji publicznej i podlegają udostępnieniu, np.:
– uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji;
– gminne programy rewitalizacji;
– uchwały w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji;
– miejscowe plany rewitalizacji;
– umowy urbanistyczne;
– diagnozy, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.r.

Podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej – a więc w przypadku rewitalizacji przede wszystkim gmina – czyni to w ramach ustawowo określonego trybu. Zgodnie z art. 7 w zw. z art. 10 oraz art. 11 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze:
– ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej;
– udostępniania w centralnym repozytorium;
– w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych lub przez zainstalowane w takich miejscach urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją;
– wstępu na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z bezpośrednich wyborów i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia.

Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek.

Paweł Orłowski, Jan Frankowski, Jakub H. Szlachetko

Art. 4. 1. W celu opracowania diagnoz służących:
1) wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji,
2) sporządzeniu albo zmianie gminnego programu rewitalizacji,
3) ocenie aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji
– wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi analizy, w których wykorzystuje obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań.

2. Podmioty, o których mowa w art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 i 1662 oraz z 2015 r. poz. 1240), gromadzące i przetwarzające dane inne niż dane osobowe w zakresie niezbędnym do opracowania diagnoz, o których mowa w ust. 1, niezwłocznie udostępniają te dane właściwemu wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta na zasadach określonych w tej ustawie.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Obowiązek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) opracowywania diagnoz
   2.1. Charakter prawny diagnoz
   2.2. Rodzaje diagnoz
      2.2.1. Diagnoza nr 1 w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji
      2.2.2. Diagnoza nr 2 w sprawie sporządzenia lub zmiany gminnego programu rewitalizacji
      2.2.3. Diagnoza nr 3 w sprawie oceny aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji
   2.3. Obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze
3. Współdziałanie administracji publicznej

1. Wprowadzenie

Ustawodawca wielokrotnie zobowiązuje organy administracji publicznej do sporządzania – na potrzeby różnych procesów decyzyjnych – opracowań naukowych i eksperckich określanych mianem: „studiów", „analiz", „prognoz", „diagnoz" czy po prostu „opracowań". Wychodzi bowiem z założenia, że przygotowywanie i przeprowadzanie interwencji publicznej musi opierać się na konkretnych i weryfikowalnych danych, które warunkują jej skuteczność. Podobną funkcję pełni komentowany przepis, który określa wymagane w procesie rewitalizacji opracowania naukowe i eksperckie (zwane: „diagnozami"), a ponadto do ich sporządzenia zobowiązuje organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta).

Ze względu na zawiłość procesu rewitalizacji potrzebne są trzy diagnozy. Daje temu wyraz ustawodawca stanowiąc, że organ wykonawczy gminy ma prawny obowiązek sporządzenia diagnoz służących:
– wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji,
– sporządzeniu albo zmianie gminnego programu rewitalizacji,
– ocenie aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji.

Wymienione diagnozy należy uznać za obligatoryjne. Oznacza to, że muszą zostać opracowane na odpowiednich etapach procesu rewitalizacji. Brak diagnozy oznacza naruszenie prawa przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Należy jednak dodać, że w razie zaistnienia potrzeby, organ wykonawczy gminy może sporządzać także inne opracowania naukowe i eksperckie, których ustawodawca nie określił w komentowanym przepisie. Mają one charakter fakultatywny.

2. Obowiązek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) opracowywania diagnoz

2.1. Charakter prawny diagnoz

Diagnozy, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.r., są opracowaniami naukowymi i eksperckimi, dokumentami o charakterze analityczno-instrukcyjnym sporządzanymi na potrzeby określonych aktów i czynności, tj.:

– aktów normatywnych (uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, a także uchwały w sprawie uchwalenia lub zmiany gminnego programu rewitalizacji) oraz
– czynności weryfikacyjnych (oceny aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji).

Ustalenia zawarte w diagnozach mogą posłużyć jako uzasadnienie i wyjaśnienie przyjętych rozwiązań czy też podjętych decyzji. Jednakże diagnozy pełnią jedynie funkcję informacyjną w przygotowaniu wskazanych aktów i czynności, i nie mogą ich zastępować ani pełnić funkcji rozstrzygającej.

Ustawodawca przewiduje wymóg sporządzenia diagnoz, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, zaś obowiązkiem prowadzenia analiz na potrzeby ich przygotowania obarcza organ wykonawczy gminy. Choć ustalenia zawarte w diagnozach nie są wiążące i rozstrzygające dla dalszych aktów i czynności procesu rewitalizacji, to jednak ich brak, a więc zaniechanie realizacji ustawowego obowiązku, należy oceniać w kategoriach naruszenia prawa. Wskazane naruszenie będzie kwalifikowane przez organy nadzoru i sądy administracyjne jako istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., co spowoduje konieczność stwierdzenia nieważności aktu lub czynności, które nie zostały taką diagnozą poprzedzone i uzasadnione. Inna wykładnia przepisów powodowałaby wypaczenie intencji ustawodawcy, który wprowadził komentowany przepis do ustawy właśnie po to, by interwencja publiczna znajdowała podstawę merytoryczną w konkretnych i weryfikowalnych danych, a zatem była rzetelnie i profesjonalnie przygotowana oraz przeprowadzona.

2.2. Rodzaje diagnoz

Diagnoza jest niezbędna dla rzetelnego rozpoznania problemów i doboru odpowiednich narzędzi działania przez gminę. Diagnozy trzeba przygotowywać w różnych fazach procesu rewitalizacji, który rozpoczyna się wraz z wyznaczaniem obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (diagnoza nr 1) oraz sporządzeniem i przyjęciem gminnego programu rewitalizacji (diagnoza nr 2). W toku wdrażania gminnego programu rewitalizacji należy przystąpić do oceny stopnia realizacji i aktualności GPR (diagnoza nr 3).

2.2.1. Diagnoza nr 1 w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji[80]

Głównym celem diagnozy nr 1 jest identyfikacja zróżnicowań społeczno-ekonomicznych wewnątrz miasta oraz wskazanie najbardziej kryzysowych obszarów. Polskie środowisko eksperckie zajmujące się rewitalizacją stosuje dla tej diagnozy pojęcie „audytu miejskiego"[81], którego ustalenia muszą wiązać się z dokonaniem wyboru politycznego dotyczącego:
- sposobu podziału miasta na jednostki urbanistyczne (faza 1);
- zestawu obiektywnych i weryfikowalnych mierników, obrazujących zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne miasta (faza 2);
- rekomendowania jednej bądź kilku najbardziej zdegradowanych części miasta do konsultacji społecznych oraz dalszych analiz w ramach GPR (faza 3).

W fazie 1 gmina powinna podzielić obszar na jednostki urbanistyczne. Dobrym punktem wyjścia może być zapoznanie się z istniejącymi podziałami, które tworzą się zarówno naturalnie (ze względu np. na historię oraz poczucie tożsamości lokalnej), jak i sztucznie (ze względu np. na podział administracyjny lub zasięg usług społecznych, np. szkoły, parafie itd.). Istnieje kilka podejść do podziału obszaru, wśród których można wskazać:
- podział „idealistyczny" – gmina dzielona jest na jednostki urbanistyczne najlepiej odpowiadające „krawędziom" mapy mentalnej mieszkańców[82]; jednostki wyznaczone w ten sposób posiadają wspólne cechy społeczno-przestrzenne oraz gromadzą osoby o zbliżonej percepcji sąsiedztwa;
- podział „pragmatyczny" – gmina dzielona jest wzdłuż widocznych krawędzi (głównych dróg/linii kolejowych, rzek itd.), zaś decydującym kryterium podziału wewnętrznego wyznaczonych obszarów jest

[80] Ustawodawca przewiduje także sytuację, w której gmina może odstąpić od diagnozy 1 – jeżeli przeprowadzono podobne analizy w SUiKZP lub strategii rozwoju (i wyznaczono w nich ww. obszary). Wówczas wystarczy jedynie załączyć informację o tym wyznaczeniu wraz ze wskazaniem obszarów, które wpisały się w ustawowe wymogi.

[81] W. Jarczewski, J. Jeżak, *System monitorowania rewitalizacji. Rewitalizacja miast polskich,* Kraków 2010, t. 11, s. 15.

[82] K. Lynch, *The Image of the City*, The MIT Press, 1960.

kształt oraz własność nieruchomości – co ma ułatwiać przyszłą interwencję;
– podział „technokratyczny" – gmina dzielona jest na obszary umożliwiające sprawną analizę i agregację danych z wykorzystaniem istniejących granic dzielnic/osiedli/rejonów administracyjnych lub obwodów spisowych.

Zdecydowanie mniej popularny jest sztuczny podział gminy na jednakowe obszary (kwadraty, np. 100 m x 100 m), na podstawie których opisuje się jakieś zjawisko[83]. O ile podejście to jest ciekawe z naukowego punktu widzenia, praktyka i tak wymusi podział oparty o bardziej elastyczne granice. Przy podziale miasta zaleca się połączyć podejście „technokratyczne" i „idealistyczne". Należy więc:
1) zaproponować wystarczająco szczegółowy i intuicyjny układ jednostek urbanistycznych do przeprowadzenia analiz społeczno-przestrzennych;
2) zmodyfikować wyznaczony układ jednostek urbanistycznych w toku konsultacji społecznych dotyczących obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji;
3) umieścić ostateczny kształt układu oraz zasady podziału w przygotowywanej diagnozie, która zostanie później dołączona do uchwały (o której mowa w art. 11 ust. 3 komentowanej ustawy).

W fazie 2 dochodzi do wyboru zestawu obiektywnych i weryfikowalnych mierników obrazujących zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne miasta. Obecny system zbierania i udostępniania danych, świadczony przez statystykę publiczną, uniemożliwia oparcie polityki miejskiej na szczegółowych statystykach, analizach i dowodach naukowych[84]. Gmina musi samodzielnie skonstruować obiektywne i weryfikowalne mierniki obrazujące zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne. Wymaga to zarówno zbioru, jak i analizy dużej ilości danych. Praktyka wskazuje, że część gmin zleca pracę analityczną w tej fazie podmiotom zewnętrz-

[83] J. Jeżak, *Ewaluacja programu rewitalizacji dla dzielnic Stare Miasto i Śródmieście w Lublinie w ramach projektu europejskiego „User-zmiany i konflikty w wykorzystaniu przestrzeni publicznych"*, Etap I. *Opracowanie metodologii pracy ze wskazaniem potrzebnych danych*, Kraków 2014, s. 19–24.

[84] A. Baranowska, J. Frankowski, M. Grabkowska, I. Sagan, *Miejska Obywatelskość* [w:] *Przestrzeń życia Polaków*, red. J. Sepioł, Warszawa 2014, s. 121–127.

nym. Odradza się tego rodzaju podejścia i zaleca się wykonywanie audytu miejskiego własnymi siłami. Poniżej przedstawiono kilka argumentów na rzecz tej tezy:

– po pierwsze, przyjęta ustawa daje możliwość wypracowania systemu kompleksowego monitoringu wewnątrzgminnego; dzięki takiemu systemowi gmina będzie w stanie na bieżąco sprawdzać zmiany zarówno na obszarach kryzysowych, w ich otoczeniu, jak i w pozostałych częściach; tym samym będzie można stwierdzić, czy np. rewitalizacja jednej części gminy nie powoduje przeniesienia problemów społecznych na inne obszary;
– po drugie, system monitoringu gminnego zwiększy zarówno wiedzę o całej gminie, jak i utrwali przepływ informacji pomiędzy różnymi gminnymi instytucjami; system ten będzie również przydatny w przypadku ew. renegocjacji projektów rewitalizacyjnych z zewnętrznymi interesariuszami (np. z urzędem marszałkowskim, województwem, powiatem), zapewni także możliwość szybszej reakcji innych polityk miejskich;
– po trzecie, system monitoringu zapewni istotny wkład do diagnozy 3, bazującej na ocenie efektów gminnego programu rewitalizacji.

Jak powyżej wskazano, wybór określonych mierników jest wyborem politycznym. Należy jednak pamiętać, że wybór ten w praktyce bywa znacząco ograniczany przez samorząd województwa. Niektóre urzędy marszałkowskie wskazują preferowane mierniki, których zastosowanie jest warunkiem koniecznym pozyskania funduszy na rewitalizację z regionalnych programów operacyjnych. Samorząd wojewódzki poprzez tego rodzaju wytyczne prowadzi regionalną politykę miejską, z którą poziom lokalny powinien być spójny.

Proponowany przez miasto zestaw mierników musi jednoznacznie preferować podsystem społeczny (art. 9 ust. 1 ustawy). Sugeruje się jednak kierowanie zasadą „im więcej, tym lepiej" – im więcej samorząd będzie wiedział o zróżnicowaniu we wszystkich podsystemach (społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym, technicznym), tym lepsza i bardziej dopasowana będzie reakcja. Tym samym poleca się następujące zasady doboru mierników:

– wybór możliwie jak najszerszej palety mierników trafnie odzwierciedlających sytuację we wszystkich podsystemach (społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym, technicznym);

– stosowanie proporcji jednoznacznie forujących podsystem społeczny (np. połowa wskaźników obejmujących kwestie społeczne);
– stosowanie w pierwszej kolejności wskaźników wskazywanych przez urząd marszałkowski jako obligatoryjne.

Diagnoza powinna zawierać opis procedury doboru mierników oraz komentarz traktujący o sytuacji w każdym z podsystemów, czemu służyć powinna analiza mierników cząstkowych. Mapy ilustrujące rozmieszczenie przestrzenne zjawisk warto umieścić w załączniku. Przykłady rekomendowanych mierników znajdują w tabelach 2–5.

W trzeciej fazie audytu miejskiego następuje wskazanie najbardziej zdegradowanych części miasta do konsultacji społecznych oraz dalszych analiz. Najpopularniejszym sposobem wyłonienia tych części miasta jest wskaźnik syntetyczny, złożony z mierników badanych we wszystkich podsystemach.

O ile wymóg stosowania mierników w ustawie wskazuje na chęć maksymalnej obiektywizacji procesu, „dostosowanie do lokalnych uwarunkowań" stwarza szerokie pole dla wyboru politycznego. Statystyka bowiem pozostawia możliwość wskazania obszarów kryzysowych zgodnych z wolą polityczną. Wybór polityczny mogą tym samym legitymować:
– dobór i rangowanie mierników (uważanych za mniej lub bardziej istotne);
– przyjęty punkt odniesienia (czy za obszar kryzysowy przyjmie się obszar cechujący się gorszymi wynikami niż średnia dla całego miasta, czy np. średnia dla województwa bądź całej Polski);
– metoda klasyfikacji danego miernika (czy stosowany jest podział naturalny, czy podział według kwartyli, odległości odchylenia standardowego itd.).

W toku prowadzonych analiz warto wykonać kilka symulacji, aby zobaczyć, jak zróżnicowanie całościowe degradacji przedstawia się w różnych układach. Wybór rozwiązania najbardziej zgodnego z wolą polityczną sam w sobie nie jest zły – szczególnie, że w praktyce i tak jest on kierunkowany przez wymogi samorządu województwa[85]. Należy jednak

[85] J. Frankowski, *Proponowana rola samorządu regionalnego w zakresie identyfikacji zróżnicowania wewnątrzmiejskiego*, „Metropolitan. Przegląd Naukowy" 2016, nr 3.

mieć świadomość, które rozwiązania odrzucono i dlaczego zdecydowano się na koncentrację interwencji w tym miejscu.

Podsumowując całą procedurę audytu miejskiego, należy:
– dokładnie przedstawić przyjętą procedurę dojścia do wyników w postaci wskaźnika syntetycznego;
– przedstawić ostateczną symulację na mapie wraz z tabelką przedstawiającą wartości wskaźnika syntetycznego dla jednostek urbanistycznych w całym mieście;
– rekomendować do konsultacji społecznych i dalszych prac nad GPR najbardziej zdegradowane obszary.

2.2.2. Diagnoza nr 2 w sprawie sporządzenia lub zmiany gminnego programu rewitalizacji

Głównym celem diagnozy służącej sporządzeniu/zmianie GPR jest budowa podstaw teorii programu, tj. wskazanie głównych przesłanek i przyczyn zaliczenia obszaru rewitalizacji do obszaru wielowątkowego kryzysu.

Jako punkt wyjścia należy przyjąć wszelkie dotychczasowe prace, które powstały w ramach procesu rewitalizacji, a także innych polityk miejskich (np. polityki rozwoju, polityki przestrzennej, polityki inwestycyjnej, polityki społecznej). Pozwoli to stwierdzić, na jakie problemy napotkano dotychczas.

Poniżej przedstawiono kilka głównych zasad, które należy zachować przy sporządzaniu diagnozy dla GPR. Diagnoza powinna być:
– selektywna – ujmować najważniejsze kwestie i tylko te, które stanowią przesłankę interwencji publicznej; zaleca się bardzo krótko poruszyć informacje kontekstowe (takie jak np. pogłębiony opis historyczny), odejść od dogłębnej analizy wskaźników ilościowych (to znajduje się już w diagnozie służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego oraz rewitalizacji), a zamiast tego skupić się na przyczynach i skutkach wielowymiarowej degradacji obszaru;
– czytelna – będzie stanowić zaczątek teorii zmiany programu, dlatego warto, aby każdy wątek wymagający działań został zarysowany w odpowiednio klarowny sposób; dobrą praktyką jest zastosowanie tez

diagnostycznych (np. w punktach), którym będą odpowiadały konkretne działania;
- ciekawa – dlatego nie może opierać się wyłącznie na analizach ilościowych oraz wiedzy dostępnej w rozproszonych źródłach (zwłaszcza w internecie); warto podejść do obszaru rewitalizacji jak do poligonu badawczego – zbierać dane ankietowe, gromadzić dokumentację fotograficzną, przeprowadzić wywiady z lokalnymi liderami oraz warsztaty z mieszkańcami – nie tylko pod kątem ich partycypacji w programie, lecz również gromadzenia cennych, niedostępnych z innych źródeł informacji;
- zespołowa – treść warto konsultować ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym także z instytucjami, od których pobrano dane na etapie audytu miejskiego; dużym zagrożeniem dla procesu rewitalizacji jest zignorowanie wiedzy oraz doświadczenia osób odpowiedzialnych za polityki sektorowe (szczególnie społeczną i mieszkaniową), jak i osób najlepiej znających dany obszar.

Podsumowując niniejsze rozważania należy stwierdzi, że diagnoza GPR powinna być selektywna, czytelna, ciekawa i zespołowa. Zastosowanie metod badań społecznych w celu pozyskania unikatowej wiedzy o obszarze, a następnie zawarcie ich wyników w analizach powinno wyczerpać warunek stawiany w ustawie, dotyczący wykorzystania metod badawczych dostosowanych do lokalnych uwarunkowań.

2.2.3. Diagnoza nr 3 w sprawie oceny aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji

Diagnoza nr 3 dotyczy aktualności i stopnia realizacji GPR. Na podstawie tej diagnozy samorząd gminny powinien podjąć decyzję o kontynuacji dotychczasowych działań lub o zmianie programu.

W przeciwieństwie do diagnozy nr 1, w której stosowano podejście ilościowe oraz diagnozy 2, gdzie dominowało głównie podejście jakościowe, w diagnozie nr 3 konieczne jest zastosowanie podejścia mieszanego, charakterystycznego dla badań ewaluacyjnych. Diagnoza nr 3 wymaga zatem zarówno danych monitoringowych (ocena stopnia realizacji programu), jak i jakościowego zbadania zmiany (np. w ramach badań opinii mieszkańców), którą miał spowodować program.

W odróżnieniu od diagnozy nr 1 warto, aby za pewną jej część (a przynajmniej za komponent badawczy) odpowiadał podmiot niezależny, tak aby osoba odpowiedzialna za diagnozę, a zarazem program rewitalizacji nie była posądzana o brak należytego obiektywizmu. Tego rodzaju opracowanie powinny kończyć wnioski i rekomendacje dotyczące kontynuacji procesu. Do sformułowania zawartości oceny, jak i wymagań względem podmiotu przeprowadzającego ocenę warto wspomóc się Komitetem Rewitalizacji, który mógłby opiniować specyfikację warunków wykonania takiej analizy. Na tym etapie prace znacznie ułatwi także systematyczne gromadzenie informacji w systemie monitoringu miejskiego.

Ocena aktualności i stopnia realizacji GPR powinna wykorzystywać zarówno dane ilościowe, jak i jakościowe. Warto, aby przynajmniej za część związaną z oceną efektów procesu przez mieszkańców odpowiadał podmiot niezależny. Ocena powinna zawierać zarówno analizę mierników w momencie rozpoczęcia, jak i zakończenia interwencji, jak też informacje odnośnie przyczyn powodzeń lub niepowodzeń wdrażania programu oraz opinie mieszkańców. Całość opracowania powinny kończyć wnioski i rekomendacje dla aktualizacji programu.

2.3. Obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze

Ustawodawca przewidział konieczność uwzględnienia „obiektywnych i weryfikowalnych" mierników i metod badawczych. Spełnienie tych kryteriów zapewni budowa mierników w oparciu o:

- licznik i mianownik (wskaźniki powinny być względne[86]);
- uniwersalny punkt odniesienia, taki jak np. średnia krajowa/regionalna[87].

W uzasadnionych przypadkach (gdy np. liczba mieszkań socjalnych w całym mieście wynosi 30) nie ma sensu przeliczać każdej danej na 1 tys. mieszkańców bądź na 1 tys. mieszkań. Obok kryteriów, które przewidział ustawodawca (porównywalność i obiektywność), warto uwzględnić jeszcze inne cechy mierników – pamiętając o tym, że mogą one służyć również do oceny aktualności i stopnia realizacji GPR. Tym samym powinny one być także:

[86] Pozwoli to na spełnienie kryterium porównywalności mierników.
[87] Pozwoli to na spełnienie kryterium obiektywności mierników.

– normatywne (stosujące pojęcia jednoznacznie zdefiniowane przez prawo/statystykę publiczną);
– dostępne (wykorzystujące dane zbierane na bieżąco z możliwością ich cyklicznego generowania);
– responsywne w stosunku do interwencji publicznej (tzn. mogące ulegać zmianie pod wpływem procesu rewitalizacji).

Poniższe tabelki zawierają przykładowe mierniki przydatne zarówno do określenia stopnia degradacji danych jednostek urbanistycznych (diagnoza nr 1), jak i do oceny aktualności i stopnia realizacji GPR (diagnoza nr 3).

Tabela 2. Wskaźniki zjawisk społecznych proponowane do wykorzystania w GPR

Zjawisko/ obszar interwencji	**Miernik:**	**Źródło danych:**
Ubóstwo	udział mieszkań socjalnych w stosunku do wszystkich mieszkań na danym obszarze	dane zbierane przez miasto
	liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej na 1 tys. mieszkańców	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
Wykluczenie społeczne	liczba ofiar przemocy na 10 tys. mieszkańców (niebieskie karty)	
	liczba osób na wniosek przymusowego leczenia alkoholowego na 1 tys. ludności	
Bezpieczeństwo	liczba zanotowanych przestępstw na 10 tys. mieszkańców (poza drogowymi i gospodarczymi)	Policja
Edukacja	średni rezultat testu gimnazjalnego w szkole w stosunku do średniej dla miasta	Okręgowa Komisja Egzaminacyjna
Zdrowie	liczba osób z zaburzeniami psychicznymi na 1 tys. ludności	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
	liczba zasiłków przyznawanych z powodu niepełnosprawności na 1 tys. mieszkańców	
Kapitał społeczny	frekwencja w wyborach do Sejmu/Senatu/ prezydenta RP	Państwowa Komisja Wyborcza
	frekwencja w budżecie obywatelskim	dane miejskie
Bezrobocie	liczba osób długotrwale bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym	Powiatowy Urząd Pracy

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 3. Wskaźniki zjawisk gospodarczych proponowane do wykorzystania w GPR

Zjawisko/ obszar interwencji	**Miernik:**	**Źródło danych:**
Bezrobocie	liczba osób długotrwale bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym	Powiatowy Urząd Pracy
Przedsiębiorczość	liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej na 100 osób (lub 100 osób w wieku produkcyjnym)	REGON
	średnie dochody z CIT na 1 firmę zarejestrowaną na danym terenie	Urząd Skarbowy
Zarobki	średni dochód z PIT na 1 mieszkańca	
Renta lokalizacji	średnia cena nieruchomości za m^2 na rynku pierwotnym	portale ogłoszeniowe

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 4. Wskaźniki zjawisk środowiskowych proponowane do wykorzystania w GPR

Zjawisko/ obszar interwencji	**Miernik:**	**Źródło danych:**
Jakość powietrza	liczba dni z przekroczonym poziomem PM-2.5, PM-10 lub benzo-alfa-pirenu w roku	pomiary ze stacji monitoringu środowiska
	współczynnik pH opadów atmosferycznych	
	występowanie porostów określonego rodzaju	
Produkcja odpadów	udział odpadów zbieranych selektywnie w stosunku do całości zbieranych odpadów	dane zbierane przez miasto
	udział gruntów skażonych przemysłowo	pomiary ze stacji monitoringu środowiska
Hałas	średnie natężenie hałasu	plan ochrony przed hałasem (dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców)
Produkcja ścieków	udział gospodarstw domowych podłączonych do sieci kanalizacyjnej	dane zbierane przez miasto
	klasa czystości rzeki	pomiary ze stacji monitoringu środowiska
Zieleń miejska	jakość zieleni miejskiej	dane zbierane przez miasto
Transport	gęstość linii transportu elektromobilnego (metra, tramwajów, trolejbusów) na km^2	dane spółki miejskiej

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5. Wskaźniki zjawisk przestrzenno-funkcjonalnych i technicznych proponowane do wykorzystania w GPR

Zjawisko/ obszar interwencji	**Miernik:**	**Źródło danych:**
Infrastruktura społeczna	odsetek osób korzystających z biblioteki	dane zbierane przez miasto
	średnia odległość od sklepu spożywczego	
	średnia odległość do apteki	
	średnia odległość do punktu opieki zdrowotnej	NFZ
	średnia odległość do przystanku autobusowego/tramwajowego z interwałowym ruchem	miejska spółka komunikacyjna
Warunki mieszkaniowe	udział mieszkań posiadających łazienkę w mieszkaniu	dane zbierane przez miasto
	przeciętna powierzchnia mieszkania (m^2) na 1 osobę	
	udział budynków mieszkalnych ocieplonych	
	udział wydatków mieszkańców na cele związane z dostarczeniem energii	dane zbierane przez miasto
	udział mieszkań podłączonych do sieci ciepłowniczej	miejska spółka ciepłownicza

Źródło: Opracowanie własne.

3. Współdziałanie administracji publicznej

Przepis art. 4 ust. 2 u.r. jest konsekwencją art. 4 ust. 1 ustawy, gdzie uregulowano wymóg opracowywania diagnoz do wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, sporządzania albo zmiany gminnego programu rewitalizacji oraz oceny aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji. Ustawodawca wskazuje, że do sporządzenia powyższych diagnoz organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent) wykorzystuje obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań w ramach prowadzonych przez siebie analiz.

Przepis ust. 2 reguluje sytuację, gdy organ wykonawczy nie dysponuje niezbędnymi danymi umożliwiającymi sporządzenie diagnoz, a jednocześnie są one w posiadaniu podmiotów wymienionych w art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Komentowany przepis daje organowi wykonawczemu uprawnienie do pozyskania tychże danych od wskazanych podmiotów pod warunkiem, że nie są to dane osobowe, a ponadto mieszczą się w zakresie niezbędnym do opracowania przedmiotowych diagnoz. Art. 4 ust. 2 u.r. kreuje równolegle obowiązek wymienionych podmiotów do niezwłocznego przekazania danych na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Chociaż art. 2 u.d.i.p. stwierdza, że każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, to jak wskazują autorzy „Praktycznego Komentarza”[88] z orzecznictwa sądowego wynika, że określone prawo nie przysługuje organom administracji publicznej. Rzeczywiście, np. w wyroku WSA w Warszawie pojawia się stwierdzenie, że sformułowanie „każdy” należy rozumieć jako każdy człowiek (osoba fizyczna) lub podmiot prywatny, a ustawodawca używając tego sformułowania miał na celu doprecyzowanie zastrzeżonego w Konstytucji obywatelskiego uprawnienia[89]. W świetle wspomnianego orzecznictwa słusznym wydaje się jednoznaczne przesądzenie tej kwestii w przepisach u.r. i umożliwienie pozyskania przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) niezbędnych danych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

[88] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 13.

[89] Wyrok WSA w Warszawie z dnia z 13 grudnia 2012 r., II SAB/Wa 386/12, LEX nr 1246684.

Rozdział 2

Partycypacja społeczna

W rozdziale 2 ustawy o rewitalizacji określono zasady oraz narzędzia służące zapewnieniu udziału interesariuszy w procesie rewitalizacji. Zaangażowanie interesariuszy z założenia powinno obejmować wszystkie fazy tego procesu, a więc: (1) przygotowanie rewitalizacji, (2) jej prowadzenie oraz (3) ocenę (monitoring i ewaluację). Formami partycypacji społecznej gwarantowanymi w przepisach u.r. są:

– konsultacje społeczne oraz
– prace Komitetu Rewitalizacji.

Konsultacje społeczne są prowadzone na etapie delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (art. 11 ust. 3 u.r.) oraz przy sporządzaniu i uchwalaniu gminnego programu rewitalizacji (art. 17 ust. 2 pkt. 3 u.r.). Ustawa określa wymagania w zakresie formy konsultacji społecznych wymieniając zbieranie uwag w formie papierowej lub elektronicznej jako podstawowy sposób komunikacji władzy lokalnej ze społecznością oraz wskazując bardziej zaawansowane metody udziału w podejmowaniu decyzji, m.in. spotkania z mieszkańcami, prowadzenie ankiet i wywiadów czy wykorzystanie grup przedstawicielskich. Obowiązkiem gminy jest prowadzenie konsultacji w sposób, który jest zrozumiały dla wszystkich zainteresowanych np. poprzez stosowanie wizualizacji, skrótów informacji w języku niespecjalistycznym itp.

Komitet Rewitalizacji jest organem doradczym powoływanym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jego zadaniem nie jest tworzenie dokumentów sterujących rewitalizacją, ale ich opiniowanie oraz sprawowanie społecznej kontroli procesu ich tworzenia i wdrażania. Ustawa nie ustala składu osobowego tego organu. Zamiast tego ustawodawca wymaga, żeby jego członkowie byli wybierani przez interesariuszy rewitalizacji. W praktyce Komitet powinien zrzeszać reprezentantów osób i instytucji kluczowych dla obszaru rewitalizacji: lokalnych liderów społecznych, przedstawicieli jednostek pomocniczych gminy,

przedsiębiorców itp. Tylko wtedy Komitet może pełnić powierzone mu zadania w sposób zapewniający społeczną kontrolę nad działaniami samorządu gmiennego.

Gmina, prowadząc proces partycypacji, powinna dążyć do osiągnięcia szeregu celów określonych w art. 5 ust 2 u.r., w tym m.in. do:
– poznania potrzeb i oczekiwań interesariuszy, czyli uzupełniania diagnozy problemów oraz weryfikacji planowanych działań;
– prowadzenia działań edukacyjnych i informacyjnych związanych z realizacją procesu rewitalizacji (edukowania o tym, czym jest rewitalizacja);
– inicjowania dialogu i integracji pomiędzy interesariuszami (pełnienia roli mediatora i animatora dialogu społecznego);
– zapewnienia możliwości udziału w tworzeniu dokumentów oraz wsparcia inicjatyw realizujących ten cel, a więc włączenia interesariuszy w proces podejmowania decyzji;
– zapewnienia możliwości wypowiedzenia się przez interesariuszy w trakcie wszystkich etapów prac.

Jakub H. Szlachetko, Maja Grabkowska, Łukasz Pancewicz

Art. 5. 1. Partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji, o którym mowa w art. 7.

2. Przygotowanie, prowadzenie i ocena rewitalizacji, o których mowa w ust. 1, polegają w szczególności na:
1) poznaniu potrzeb i oczekiwań interesariuszy oraz dążeniu do spójności planowanych działań z tymi potrzebami i oczekiwaniami;
2) prowadzeniu, skierowanych do interesariuszy, działań edukacyjnych i informacyjnych o procesie rewitalizacji, w tym o istocie, celach, zasadach prowadzenia rewitalizacji, wynikających z ustawy, oraz o przebiegu tego procesu;

3) inicjowaniu, umożliwianiu i wspieraniu działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami oraz ich integracji wokół rewitalizacji;
4) zapewnieniu udziału interesariuszy w przygotowaniu dokumentów dotyczących rewitalizacji, w szczególności gminnego programu rewitalizacji;
5) wspieraniu inicjatyw zmierzających do zwiększania udziału interesariuszy w przygotowaniu i realizacji gminnego programu rewitalizacji;
6) zapewnieniu w czasie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji możliwości wypowiedzenia się przez interesariuszy.

3. W toku przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji dąży się, aby działania, o których mowa w ust. 2, skutkowały wypowiedzeniem się przez wszystkich interesariuszy, o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1, oraz wszystkich interesariuszy prowadzących na obszarze rewitalizacji działalność, o której mowa w art. 2 ust. 2 pkt 3 i 4.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Pojęcie partycypacji społecznej w rewitalizacji
3. Uzasadnienie partycypacji społecznej w rewitalizacji
4. Wytyczne dla prowadzenia partycypacji społecznej przez organy gminy

1. Wprowadzenie

W ciągu ostatnich kilku lat partycypacja społeczna, różnie określana (np. udziałem, uczestnictwem), na dobre zagościła w dyskursie naukowym, a także – co znamienne – w życiu publicznym oraz w prawie.

Partycypacja społeczna stanowi narzędzie zarządzania publicznego wykorzystywane w różnych sferach życia zbiorowego. Społeczeństwo, poszczególne grupy społeczne partycypują, choć z różnym natężeniem, w kształtowaniu i prowadzeniu niemalże wszystkich – tak państwowych, jak i samorządowych – polityk publicznych. Wśród nich wymienić należy m.in. politykę przestrzenną, politykę finansową, politykę społeczną, a także politykę rewitalizacyjną.

2. Pojęcie partycypacji społecznej w rewitalizacji

W ogólnym rozumieniu „partycypacja" oznacza uczestnictwo. Ideą partycypacji społecznej jest zatem mniej lub bardziej bezpośredni udział obywateli w załatwianiu spraw publicznych, które ich dotyczą. Termin ten, w zależności od źródła, może być definiowany w różny sposób. Jedna z wielu definicji partycypacji społecznej stanowi, iż jest to „proces, w trakcie którego przedstawiciele społeczeństwa uzyskują wpływ, a pośrednio i kontrolę, nad decyzjami władz publicznych, gdy te decyzje mają bezpośredni lub pośredni wpływ na ich własne interesy"[1]. W tym ujęciu partycypacja społeczna sprowadza się do rozszerzenia praw i obowiązków obowiązujących w systemie demokracji pośredniej o elementy demokracji bezpośredniej.

Warto przywołać tu perspektywę nauk społecznych, ujmującą partycypację społeczną w szerszym, instytucjonalnym kontekście. W klasycznym opracowaniu dotyczącym partycypacji S. Arnstein[2] wskazała na aspekt związany z zakresem decyzyjności, możliwości wpływu i kontroli jako klucz do zrozumienia, czym jest realne zaangażowanie interesariuszy. S. Arnstein określiła skalę partycypacji w postaci drabiny, szeregując różne działania w zależności od stopnia, w jakim uczestnicy procesu mogą podejmować decyzje. Najniższe szczeble zaangażowania określiła brakiem partycypacji (należą do nich „manipulacja" i „terapia"), środkowym przyznała miano różnych stopni tokenizmu[3] („informowanie", „konsultacja" i „łagodzenie konfliktu"), zaś dopiero najwyższe określiła jako właściwe władzy obywatelskiej („partnerstwo", „delegowanie", „kontrola obywatelska"). Za udaną partycypację uznaje się więc taki rodzaj współpracy podmiotów administracji publicznej i podmiotów spoza jej struktury, który służy budowaniu partnerskich relacji i upodmiotowieniu tych ostatnich w procesie współdecydowania.

---

[1] D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s.11.

[2] S.R. Arnstein, *A ladder of citizen participation*, „Journal of the American Institute of Planners" 1969, vol. 35(4), s. 216–224.

[3] Termin ten oznacza wykonywanie symbolicznych starań na rzecz grupy podległej – nie jest to pełna partycypacja.

3. Uzasadnienie partycypacji społecznej w rewitalizacji

U podstaw każdej instytucji prawnej leży jakaś racja, ze względu na którą powinna być ona urzeczywistniana. Podobnie jest w przypadku partycypacji społecznej, którą to można uzasadniać szukając argumentów zarówno w aksjologii (nauce o wartościach), jak i prakseologii (nauce o sprawnym działaniu).

Uzasadnienie aksjologiczne odwołuje się do systemu wartości tworzącego przyjęty ład aksjologiczny. W tym kontekście uzasadnieniem partycypacji społecznej są takie wartości jak: demokracja, pluralizm i dialog. To przez ich pryzmat powinno się oceniać zasadność tej instytucji. Demokrację, pluralizm i dialog należy uznać za wartości autoteliczne, zajmujące najwyższe miejsce w hierarchii wartości politycznych. Dodatkowo warto zauważyć, że są one ze sobą powiązane, warunkują się wzajemnie. Trudno urzeczywistniać demokrację, przy jednoczesnym braku pluralizmu i dialogu. Podobnie dialog, który nie znajdując oparcia w pluralistycznym społeczeństwie pozostanie wyłącznie martwą ideą, pustym frazesem.

Prakseologia jest dyscypliną naukową, która zajmuje się sprawnością działania różnych organizacji, w tym także administracji publicznej, czy może lepiej – poszczególnych podmiotów administracji. Sprawność składa się z pomniejszych części składowych, tj.: skuteczności, korzystności, efektywności, racjonalności. Ich funkcje sprowadzają się z jednej strony do współkształtowania ogólnego kryterium oceny sprawności działania danej organizacji, z drugiej zaś strony stanowią samodzielne kryteria oceny sprawności takiego działania. Z perspektywy tej nauki partycypacja społeczna także zdaje się być uzasadniona. Uczestniczący w procesach decyzyjnych interesariusze uzupełniają zasób informacyjny organów administracji publicznej, a tym samym wzmacniają racjonalność, legitymację i skuteczność licznych decyzji zapadających w toku procesu rewitalizacji.

4. Wytyczne dla prowadzenia partycypacji społecznej przez organy gminy

W art. 5 ust. 2 u.r. określono wytyczne dla prowadzenia partycypacji społecznej przez organy gminy. W założeniu ustawy organy gminy prowadząc działania partycypacyjne powinny:

– dążyć do poznawania potrzeb i oczekiwań interesariuszy oraz osiągnięcia spójności planowanych działań z tymi potrzebami i oczekiwaniami (art. 5 ust 2 pkt. 1 ustawy);
– prowadzić działania edukacyjne i informacyjne skierowane do interesariuszy (art. 5 ust. 2 pkt. 2 ustawy);
– inicjować i wspierać działania służące rozwijaniu dialogu między interesariuszami oraz ich integracji wokół rewitalizacji (art. 5 ust. 2 pkt. 3 ustawy);
– zapewniać udział interesariuszy w przygotowaniu dokumentów dotyczących rewitalizacji, w szczególności gminnego programu rewitalizacji (art. 5 ust. 2 pkt. 4 ustawy);
– wspierać inicjatywy zmierzające do zwiększania udziału interesariuszy w przygotowaniu i realizacji gminnego programu rewitalizacji (art. 5 ust. 2 pkt 5 ustawy);
– zapewniać w czasie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji możliwości wypowiadania się przez interesariuszy (art. 5 ust. 2 pkt 6 ustawy).

Wskazane wytyczne są adresowane do organów gminy i obejmują wszystkie fazy procesu rewitalizacji (a więc przygotowanie rewitalizacji, jej prowadzenie i ocenę). W szczególności stanowią one o tym, w jaki sposób organy gminy powinny realizować zasadę partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji i w tym zakresie uzupełniają regulacje zawarte w art. 6 i 7 komentowanej ustawy.

Jakub H. Szlachetko, Maja Grabkowska, Łukasz Pancewicz

Art. 6. 1. Konsultacje społeczne prowadzi wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

2. O rozpoczęciu konsultacji społecznych oraz formach, w jakich będą prowadzone, powiadamia się nie później niż w terminie 7 dni przed dniem ich przeprowadzenia, w sposób zapewniający udział w nich możliwie szerokiego grona interesariuszy, co najmniej przez obwieszczenie, ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie oraz ogłoszenie na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej.

3. Formami konsultacji społecznych są:
1) zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej;
2) spotkania, debaty, warsztaty, spacery studyjne, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych.

4. Konsultacje społeczne prowadzi się z wykorzystaniem formy, o której mowa w ust. 3 pkt 1, oraz co najmniej dwóch form, o których mowa w ust. 3 pkt 2.

5. Termin wyznaczony na składanie uwag nie może być krótszy niż 30 dni, licząc od dnia powiadomienia, o którym mowa w ust. 2.

6. Konsultacje społeczne prowadzi się w sposób ułatwiający zrozumienie prezentowanych treści i odniesienie się do nich, a w przypadku gdy jest to uzasadnione, specyfiką konsultowanych treści, z użyciem wizualizacji oraz sporządzonych w języku niespecjalistycznym skrótów i zestawień informacji zawartych w dokumentach poddawanych konsultacjom.

7. Niezwłocznie po zakończeniu każdej z form konsultacji społecznych opracowuje się informację podsumowującą jej przebieg, zawierającą dane o miejscu i czasie jej przeprowadzenia i omówienie jej przebiegu, a w przypadku formy, o której mowa w ust. 3 pkt 1 – również wszystkie uwagi wraz z odniesieniem się do nich.

8. Projekty dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym, a także projekty dokumentów uwzględniające zmiany wprowadzone w wyniku konsultacji społecznych oraz informacje, o których mowa w ust. 7, ogłasza się na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz, na żądanie osób zainteresowanych, udostępnia się w siedzibie urzędu gminy.

9. Zamieszczenie na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej informacji, o których mowa w ust. 7, dotyczących wszystkich przeprowadzonych form konsultacji społecznych kończy te konsultacje.

10. Po wyznaczeniu obszaru rewitalizacji konsultacje społeczne w formach, o których mowa w ust. 3 pkt 2, prowadzi się na tym obszarze lub, jeżeli nie jest to możliwe, w jego najbliższym sąsiedztwie.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Podstawa prawna konsultacji społecznych
3. Konstrukcja prawna konsultacji społecznych
   3.1. Zakres podmiotowy konsultacji społecznych
   3.2. Zakres przedmiotowy konsultacji społecznych
   3.3. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych
      3.3.1. Zasady przeprowadzania konsultacji społecznych
      3.3.2. Tryb przeprowadzania konsultacji społecznych
         3.3.2.1. Podmioty inicjujące konsultacje społeczne
         3.3.2.2. Zawiadomienie o konsultacjach społecznych
         3.3.2.3. Formy konsultacji społecznych
         3.3.2.4. Ogłoszenie wyników konsultacji społecznych
4. Skutki prawne naruszenia przepisu

1. Wprowadzenie

Termin „konsultacje społeczne” jest terminem prawnym i prawniczym. Oznacza to, że posługuje się nim zarówno ustawodawca w aktach normatywnych różnego typu (np. w ustawach, aktach prawa miejscowego), jak i doktryna prawa. Ustalenie znaczenia tego terminu i próba jego zdefiniowania wymaga więc analizy wskazanych źródeł prawa i źródeł wiedzy o prawie (np. literatury przedmiotu).

Na wstępie warto zasygnalizować, że ustawodawca i doktryna prawa posługują się tym terminem w różnych kontekstach. Należy jednak przyjąć, gdyż w świetle przepisów obowiązującego prawa jest to stanowisko najtrafniejsze, że „konsultacje społeczne" to zinstytucjonalizowana forma partycypacji społecznej wykorzystywana w różnych procedurach decyzyjnych organów władzy publicznej (np. w planowaniu strategicznym, planowaniu przestrzennym czy w końcu w rewitalizacji). Innymi słowy – społeczeństwo, społeczności i grupy społeczne mogą partycypować w realizacji zadań publicznych w wielu prawnie uregulowanych formach, wśród których pojawiają się właśnie „konsultacje społeczne". Można zaryzykować tezę, że ta forma partycypacji społecznej ma pierwotny charakter względem pozostałych, i to na jej kanwie doszło to skonstruowania innych form. Pochodny charakter względem „konsultacji społecznych" mają np. dyskusja publiczna[4], wysłuchanie publiczne[5], panele dyskusyjne, sądy obywatelskie, warsztaty projektowe, a w polskim porządku prawnym także tzw. budżet obywatelski[6], który w ujęciu prawnym jest konsultacją społeczną.

---

[4] Dyskusja publiczna to obligatoryjna forma partycypacji społecznej w lokalnym planowaniu przestrzennym (w procesie sporządzania projektów studium gminnego i planu miejscowego), o której mowa w u.p.z.p. W doktrynie prawa podnosi się, że dyskusja publiczna jest instytucją prawną wyrosłą z konstrukcji konsultacji społecznych, odmienną od konsultacji społecznych wyłącznie pod pewnymi względami, np. metodyki przeprowadzania (zob. J. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016, s. 157–158).

[5] Wysłuchanie publiczne to forma partycypacji lobbystów w działalności legislacyjnej organów władzy publicznej, o której mowa w u.d.l. Konstrukcyjnie wywodzi się z konsultacji społecznych (zob. J. Szlachetko, *Udział podmiotów…*, s. 159–163).

[6] Od przynajmniej kilku lat obserwuje się zjawisko partycypacji społecznej w polityce finansowej JST, a w szczególności tych usytuowanych najbliżej mieszkańca – gmin. Dominującą formą partycypacji społecznej w polityce finansowej jest tzw. budżet obywatelski (zwany także: „budżetem partycypacyjnym"). Należy jednak dostrzec, że budżet obywatelski to przede wszystkim hasło, z którym wiąże sią określona idea. Niemniej w ujęciu prawnym budżet obywatelski to postać rodzajowa konsultacji społecznych przeprowadzanych na podstawie samorządowych ustaw ustrojowych. To przepisy art. 5a u.s.g., art. 3d u.s.p. i art. 10a u.s.w. dostarczają prawnych postaw do organizowania i przeprowadzania budżetów obywatelskich. Do takich wniosków skłania zarówno wykładnia przepisów obowiązującego prawa, jak i praktyk organów JST.

Do cech konstytutywnych konsultacji społecznych doktryna prawa administracyjnego zalicza:
1) dwustronność,
2) opiniotwórczość,
3) powszechność,
4) zorganizowany charakter oraz
5) dobrowolność, a także
6) niski poziom sformalizowania[7].

Jak podaje R. Marchaj: „Konsultacje społeczne są formą komunikacji dwustronnej, gdyż uczestniczą w nich zawsze dwa podmioty: konsultujący i zewnętrzny podmiot konsultowany. Ich istotą jest przepływ opinii pomiędzy dwoma rodzajami podmiotów”[8]. Społeczeństwo, społeczności lub grupy społeczne wyrażają – w ramach tej instytucji prawnej – swoje stanowiska w danej sprawie, a zatem także wartości i interesy, z którymi organ powinien się zapoznać, a być może i je uwzględnić. Partycypujący w konsultacjach społecznych artykułują swoje opinie, które nie mają charakteru wiążącego. Pełnią bowiem wyłącznie funkcję informacyjną, a nie decyzyjną.

2. Podstawa prawna konsultacji społecznych

Zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą praworządności organy władzy publicznej, a w tym organy jednostek samorządu terytorialnego, działają „na podstawie i w granicach prawa”. Oznacza to, że każde działanie organu musi mieć prawną podstawę. Należy jednak zauważyć, że charakter podstawy prawnej jest zależny od formy prawnej, w jakiej organ ma działać[9]. Stąd w doktrynie prawa administracyjnego i orzecz-

---

[7] Zob. R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne,* Warszawa 2016, s. 111–121.

[8] *Ibidem,* s. 111.

[9] Władcze i jednostronne formy działania organów powinny mieć oparcie w normach kompetencyjnych (szczegółowych lub generalnych). Do takich form należą m.in. akty normatywne, akty administracyjne generalne i indywidualne (np. decyzje administracyjne), poprzez które ustala się sytuację prawną (kształtuje uprawnienia i obowiązki) podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie i niepodległych służbowo organom.

nictwie sądów administracyjnych[10] podkreśla się, że *de iure* podstawa prawna może przybierać jedną z następujących postaci: (1) normy kompetencyjnej (o charakterze ogólnym lub szczegółowym), jak i (2) normy zadaniowej (w szczególności dla działań faktycznych, a w tym działań społeczno-organizatorskich)[11].

W obowiązującym porządku prawnym występuje wiele prawnych podstaw do przeprowadzania konsultacji społecznych. Co podkreśla E. Olejniczak-Szałowska: „regulacje prawne dotyczące konsultacji społecznych są rozproszone w różnych źródłach oraz fragmentaryczne"[12]. Wskazane poniżej mają charakter norm kompetencyjnych – zarówno ogólnych, jak i szczegółowych. Wśród nich należałoby wymienić m.in.:

- art. 5a ustawy o samorządzie gminnym;
- art. 5 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy[13];
- art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym;
- art. 10a ustawy o samorządzie województwa;
- art. 6 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- art. 6 ustawy o rewitalizacji;

---

[10] Zob.: wyrok NSA z dnia 18 lipca 2012 r., II GSK 911/11, LEX nr 1225707; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 września 2012 r., IV SA/Po 587/12, LEX nr 1222454; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r., IV SA/Po 112/13, LEX nr 1317320; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 października 2008 r., II SA/Rz 506/08, LEX nr 505412; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2008 r., III SA/Wr 691/07, LEX nr 506860.

[11] Warto przywołać orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu: „Jednym z kryteriów rozróżniania form działania administracji publicznej jest kryterium skutku prawnego. W oparciu o to kryterium wyróżnia się działania prawne i działania faktyczne. Działania prawne zawsze wywołują skutki prawne, przez które rozumie się najczęściej nawiązanie, zmianę albo rozwiązanie stosunku prawnego. Z tego powodu muszą być one określone prawem i opierać się na konkretnej podstawie prawnej, tj. wyraźnie formułującej kompetencję organu do takiego właśnie działania. Działania faktyczne nie wywołują skutków prawnych (ewentualnie pośrednio). Typowe działania faktyczne nie muszą być ściśle określone prawem, a ich podstawa prawna może się zawierać w normie kompetencyjnej albo w normie określającej zakres zadań danego organu" (wyrok WSA z Poznaniu z dnia 7 października 2009 r., IV SA/Po 608/09, LEX nr 570531).

[12] E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 1–2, s. 103.

[13] T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1438.

– art. 19 i 21 ustawy o pomocy społecznej[14];
– art. 13 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym[15];
– art. 8 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych[16].

Nie jest to katalog zamknięty.

Przepis art. 6 komentowanej ustawy zawiera odrębną i autonomiczną regulację konsultacji społecznych. Stanowi samodzielną podstawę prawną działania organów gminy, a jednocześnie w sposób kompleksowy i wyczerpujący określa konstrukcję prawną tej instytucji (ustala jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, a także zasady i tryb przeprowadzania). Ma on charakter przepisu szczególnego względem art. 5a u.s.g. i – w zakresie spraw unormowanym w przepisach u.r. – wyłącza jego zastosowanie.

3. Konstrukcja prawna konsultacji społecznych

Każda instytucja prawna ma określoną konstrukcję. Na konstrukcję prawną konsultacji społecznych składają się następujące elementy: (1) zakres podmiotowy, (2) zakres przedmiotowy, a także (3) zasady i tryb ich przeprowadzania. Wymienione elementy konstrukcyjne zostaną omówione w dalszej części pracy.

3.1. Zakres podmiotowy konsultacji społecznych

Analizując zakres podmiotowy konsultacji społecznych należy mieć na uwadze odrębność kategorialną dwóch podmiotów prawa. Jak spostrzega E. Olejniczak-Szałowska: „instytucja konsultacji zawiera kilka elementów, które tworzą jej stronę podmiotową i przedmiotową (…). Strona podmiotowa to: a) podmiot konsultujący, b) podmiot konsultowany”[17].

---

[14] T.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.
[15] T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 573.
[16] Dz. U. z 2003 r., poz. 166.
[17] E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie…*, s. 105.

Podmiot konsultujący to decydent, który „należy do kategorii podmiotów dysponujących kompetencjami do rozstrzygania o sprawach mających znaczenie dla całej społeczności (…) lub istotnej jej części”[18]. Z całą pewnością podmiot konsultujący można byłoby także określić, ze względu na jego sytuację prawną, mianem: „podmiotu zobowiązanego”. Jak bowiem stanowi art. 6 komentowanej ustawy: „Konsultacje społeczne prowadzi wójt, burmistrz albo prezydent miasta”. Wykładnia literalna prowadzi więc do wniosku, że przeprowadzanie konsultacji społecznych jest prawnym obowiązkiem organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta).

Obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych wójt (burmistrz, prezydent miasta) może realizować samodzielnie lub w partnerstwie z innymi podmiotami prawa. Samodzielna realizacja wskazanego obowiązku oznacza, że piastun organu upoważni osobę zatrudnioną w urzędzie gminy do wykonywania wszelakich czynności prowadzących do realizacji przedmiotowego obowiązku. Dopuszczalne jest także partnerstwo z podmiotami spoza sektora publicznego (np. organizacją pozarządową). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może bowiem zlecić realizację wskazanego zadania publicznego takim właśnie podmiotom. Prawne podstawy takiego działania wynikają z przepisów u.d.p.p. Udział podmiotów spoza sektora publicznego w przeprowadzaniu konsultacji społecznych nie wyłącza jednak odpowiedzialności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) za realizację ustawowych obowiązków.

Podmiot konsultowany to z kolei: „podmiot, którego opinii zasięga decydent (…)”[19]. Można byłoby go również określić, ze względu na sytuację prawną, mianem „podmiotu uprawnionego”. Posiada on bowiem uprawnienie do udziału w konsultacjach społecznych, z którego może skorzystać.

Zgodnie z wyrażoną w art. 5 ust. 1 u.r. zasadą partycypacji społecznej w rewitalizacji: „Partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych (…)”. Wskazana regulacja determinuje zakres podmiotowy konsul-

[18] *Ibidem*, s. 105.
[19] *Ibidem*.

tacji społecznych, o których mowa w art. 6 ustawy, stwierdzając, że mogą w nich brać udział „interesariusze". Ustawodawca, za pomocą przywołanego pojęcia określił podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach.

Wyjaśniając znaczenie pojęcia „interesariusz" należy sięgnąć do definicji legalnej. Zawiera ją art. 2 ust. 2 u.r. stanowiący, iż: „Interesariuszami rewitalizacji, zwanymi dalej „interesariuszami", są w szczególności:

1) mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczyści nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
2) mieszkańcy gminy inni niż wymienieni w pkt 1;
3) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
4) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
5) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
6) organy władzy publicznej;
7) podmioty, inne niż wymienione w pkt 6, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa".

Nie wdając się w szczegółowe rozważania w tym przedmiocie [zostały one podjęte przy okazji komentarza do art. 2], należy wskazać, że interesariuszami są zarówno podmioty należące do sektora publicznego, jak i do sektora prywatnego oraz pozarządowego[20].

3.2. Zakres przedmiotowy konsultacji społecznych

Rekonstrukcja zakresu przedmiotowego konsultacji społecznych, tj. ustalenie katalogu spraw będących przedmiotem obligatoryjnych (obowiązkowych) lub fakultatywnych (dobrowolnych) konsultacji, wymaga analizy nie tylko komentowanego przepisu, ale także innych zawartych w ustawie. Tak się bowiem składa, że art. 6 u.r. pomija tę kwestię i pozostawia ją do regulacji następującym przepisom:

[20] Zakres podmiotowy konsultacji społecznych unormowanych w komentowanej ustawie jest szeroki, znacznie szerszy od konsultacji, o których mowa w art. 5a u.s.g.

– art. 7 ust. 3 u.r., zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) przeprowadza konsultacje dotyczące projektu uchwały rady gminy w sprawie ustalenia zasad wyznaczania składu oraz działania Komitetu Rewitalizacji;
– art. 8 ust. 2 u.r. oraz art. 11 ust. 3 u.r., które stanowią, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji;
– art. 17 ust. 2 pkt 3 u.r., zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) przeprowadza obligatoryjne konsultacje społeczne dotyczące nowego projektu GPR lub jego zmiany.

Przeprowadzenie konsultacji społecznych w wymienionych sprawach jest obligatoryjne. Uchybienie tego obowiązku powoduje negatywne skutki prawne. Organ nadzoru lub sąd administracyjny będzie bowiem zmuszony, ze względu na istotne naruszenie prawa, stwierdzić nieważność uchwalonego aktu.

Ustawodawca pominął w regulacji konsultacje fakultatywne i nie przesądził wprost o zakresie spraw, które mogą – a nie muszą – być im poddawane. Wskazana kwestia jest więc zależna od polityki partycypacyjnej gminy, która może wykroczyć poza „standard minimalny" i rozszerzyć zakres udziału interesariuszy.

3.3. Zasady i tryby przeprowadzania konsultacji społecznych

Ustawodawca, w przepisie art. 6 u.r., określił także zasady i tryby przeprowadzania konsultacji. Co ważne, wskazana regulacja ma charakter kompleksowy, ponieważ normuje całościowo określoną materię. Komentowana ustawa nie zawiera żadnego upoważnienia, na podstawie którego właściwy organ gminy mógłby, działając w formie uchwały, ustalić czy dookreślić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji[21]. Regulacja ustawowa jest w tym przypadku wystarczająca.

[21] W samorządowych ustawach ustrojowych przyjęto inne założenia. Działając na podstawie przepisów art. 5a ust. 2 u.s.g., art. 3d ust. 2 u.s.p. oraz art. 10a ust. 2 u.s.w. organ stanowiący JST (rada/sejmik) w formie uchwały ustala zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych i ma w tym zakresie dużą swobodę.

3.3.1. Zasady przeprowadzania konsultacji społecznych

Ustawa określa zasady przeprowadzania konsultacji społecznych. Wskazane w przepisach art. 6 ust. 2, 6, 7, 9 i 10 u.r. zasady pełnią wiele funkcji, wśród których należałoby szczególnie podkreślić funkcję gwarancyjną i ochronną. Wymuszają one na właściwych organach ustalone praktyki działania, a jednocześnie eliminują praktyki niepożądane. Tym samym chronią uprawnienia interesariuszy oraz wzmacniają wiarygodność organów, a także budują zaufanie do ich działań.

Katalog takich zasad wygląda następująco:
- zasada edukowania i wyjaśniania wątpliwości, o której mowa w art. 6 ust. 6 u.r. – wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi konsultacje społeczne w sposób ułatwiający zrozumienie prezentowanych treści i odnosi się do nich w przypadku, gdy jest to uzasadnione specyfiką konsultowanych treści, z użyciem wizualizacji oraz sporządzonych w języku niespecjalistycznym skrótów i zestawień informacji zawartych w dokumentach poddawanych konsultacjom;
- zasada jawności, o której mowa w art. 6 ust. 2 i 9 tej u.r. – działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powinny być jawne dla interesariuszy; organ właściwy powinien udostępniać informacje i materiały w trybach określonych w ustawie (ustawa nakłada na niego obowiązki informacyjne);
- zasada raportowania, o której mowa w art. 6 ust. 7 u.r. – wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek niezwłocznego opracowywania informacji podsumowującej przebieg konsultacji; informacja podsumowująca powinna zawierać dane o miejscu i czasie jej przeprowadzenia wraz z omówieniem jej przebiegu;
- zasada terytorialności, o której mowa w art. 6 ust. 10 u.r. – po wyznaczeniu obszaru rewitalizacji konsultacje społeczne w formach, o których mowa w ust. 3 pkt 2, prowadzi się na tym obszarze lub, jeżeli nie jest to możliwe, w jego najbliższym sąsiedztwie.

3.3.2. Tryby przeprowadzania konsultacji społecznych

Pod pojęciem „trybu przeprowadzania konsultacji społecznych" należy rozumieć „sposób postępowania"[22] właściwego organu – wójta (burmistrza,

[22] Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242.

prezydenta miasta). Ustalenie struktury procedury działania organu i sekwencji składających się na nią czynności wymaga wykładni art. 6 ust. 2–10 komentowanej ustawy.

W rozważaniach należy się odnieść przede wszystkim do takich zagadnień, jak:
– podmioty uprawnione do inicjowania konsultacji społecznych;
– sposób zawiadamiania interesariuszy o konsultacjach;
– formy konsultacji społecznych (a te mogą być zróżnicowane ze względu na wykorzystywane metody i techniki działania);
– sposób ogłaszania wyników konsultacji społecznych.

Podobne stanowisko prezentują rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów[23].

3.3.2.1. Podmioty inicjujące konsultacje społeczne

Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.r. podmiotem formalnie inicjującym konsultacje społeczne – każdorazowo – jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Organ wykonawczy gminy może zainicjować konsultacje społeczne z własnej inicjatywy, a także w wyniku oddziaływań lobbingowych mieszkańców, ruchów miejskich i organizacji pozarządowych oraz wskutek wniosku wniesionego przez wskazane podmioty na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

3.3.2.2. Zawiadomienie o konsultacjach społecznych

Obowiązkiem podmiotu inicjującego konsultacje społeczne, a więc wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jest poinformowanie o zainicjowaniu konsultacji społecznych „możliwie szerokiego grona interesariuszy". Realizacja obowiązku informacyjnego powinna nastąpić jednocześnie w kilku formach, tj. poprzez: (1) ogłoszenie na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej, (2) obwieszczenie (usytuowane w miejscach powszechnie dostępnych, a zatem w siedzibie organu, na tablicach i słupach ogłoszeniowych, ale także w przestrzeni wirtualnej, tj. w serwisie własnym gminy i innych stronach

[23] Np. w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Opolskiego z dnia 3 marca 2012 r., NK.III-LM-0911-1-10/10, LEX nr 599364.

internetowych), (3) ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie.

W zawiadomieniu o konsultacjach społecznych – bez względu na jego formę – należy wskazać termin (w tym godzinę) i miejsce konsultacji, a ponadto określić ich formę. Interesariuszy zawiadamia się o konsultacjach nie później niż w terminie 7 dni przed dniem ich przeprowadzenia.

3.3.2.3. Formy konsultacji społecznych

Forma konsultacji społecznych to zagadnienie niezwykle istotne dla funkcjonowania tej instytucji w praktyce. Wielokrotnie to właśnie od niej, od odpowiednio dobranej formy, zależy skuteczność konsultacji. Ustawodawca stworzył, w art. 6 ust. 3 u.r., szeroki katalog form konsultacji społecznych, tj.:

- zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej;
- spotkania;
- debaty;
- warsztaty;
- spacery studyjne;
- ankiety;
- wywiady;
- wykorzystanie grup przedstawicielskich;
- zbieranie uwag ustnych.

W art. 6 ust. 4 u.r. ustawodawca wprowadził dodatkowy wymóg formalny, którego naruszenie powinno być kwalifikowane jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Mianowicie, konsultacje społeczne prowadzi się – zawsze – z wykorzystaniem co najmniej trzech form. Obligatoryjną formą konsultacji społecznych są uwagi zbierane w postaci papierowej lub elektronicznej, o której mowa w art. 6 ust. 3 pkt 1 u.r. Ponadto obligatoryjne jest wykorzystanie przynajmniej dwóch spośród pozostałych form, o których mowa w art. 6 ust. 3 pkt 2 u.r. (spotkania, debaty, warsztaty, spacery

studyjne, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich, zbieranie uwag ustnych).

Korzyści wynikające z udostępnienia obszernego katalogu form konsultacji wymieniane są już w „Podręczniku rewitalizacji" opracowanym przez ówczesny Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Autorzy „Podręcznika rewitalizacji" wskazują zwłaszcza na potencjał w zakresie „rozwijania i optymalizacji innowacyjnych form organizacji i zarządzania procesami rewitalizacji"[24]. Tymczasem w ciągu ostatniej dekady, z uwagi na brak regulacji w tym zakresie, konsultacje społeczne prowadzone w ramach polityki rewitalizacyjnej były ograniczane najczęściej do zbierania uwag i spotkań o charakterze informacyjnym, co przyczyniało się do jednostronności, a niekiedy wręcz fasadowości procesu zasięgania opinii[25]. Według G. Makowskiego, odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponoszą zarówno decydenci, jak i uczestnicy, gdyż jednym i drugim brakuje „treningu" i podstawowej wiedzy o tym, jak organizować konsultacje i jak efektywnie wymieniać się poglądami, a nawet zasadniczej wiedzy o tym, czemu właściwie one służą"[26].

Tego rodzaju problemy są dość charakterystyczne dla krajów tzw. młodej demokracji w regionie Europy Środkowej, co znajduje odzwierciedlenie w literaturze naukowej[27]. Reaktywacja samorządów lokalnych, która miała miejsce w ostatniej dekadzie XX wieku nie doprowadziła do natychmiastowego ukształtowania społeczeństwa obywatelskiego. Proces ten następuje powoli, choć uległ pewnemu przyspieszeniu po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 roku. Niemniej, mimo unijnego wymogu partycypacji społecznej w myśl koncepcji *governance*, którym

---

[24] I. Behr, A. Billert, W. Kröning, A. Muzioł-Węcławowicz, *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, Warszawa 2003.

[25] P. Hałat, *Instrumenty partycypacji społecznej w Lokalnych Programach Rewitalizacji miast w* Polsce [w:] *O budowie metod rewitalizacji w Polsce – aspekty wybrane*, red. K. Skalski, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2010, s. 127–147.

[26] G. Makowski, *Konsultacje publiczne – uregulowania prawne a praktyka*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze" 2014, nr 20(180), s. 3.

[27] Por. K. Keresztély, J.W. Scott, *Urban Regeneration in the Post-Socialist Context: Budapest and the Search for a Social Dimension*, „European Planning Studies" 2012, nr 20(7) s. 1111–1134.

obwarowany jest dostęp do funduszy unijnych, jakość konsultacji społecznych realizowanych w ramach działań rewitalizacyjnych nadal pozostawia wiele do życzenia. Tym bardziej docenić należy przepisy ustawy regulujące kwestie konsultacji społecznych w sposób zabezpieczający ich efektywność i inkluzywność. W założeniach do u.r. szczególnie dobitnie podkreślono znaczenie jakości konsultacji dla skuteczności prowadzonych działań rewitalizacyjnych oraz wzmocniono pozycję mieszkańców jako „partnerów, mających realny wpływ na cały proces [rewitalizacji]”[28].

Ustawodawca wprowadził wymóg łączenia różnych form konsultacji społecznych („standard minimalny”), co należy ocenić zdecydowanie pozytywnie, gdyż poszczególne metody doskonale się uzupełniają, a stosowanie ich w sposób komplementarny znacząco zwiększa skuteczność procesu[29]. Dotychczasowa praktyka zasięgania opinii cechuje się niekorzystną dominacją wykorzystania biernych form konsultacji, co stoi w sprzeczności z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy[30]. Gmina prowadząca proces partycypacji może jednak zadecydować o wykorzystaniu większej liczby form konsultacji społecznych lub łączenia ich w odmiennych konfiguracjach w celu zwiększenia ich skuteczności.

Poniżej krótko omówiono każdą z form konsultacji społecznych proponowanych w art. 6 u.r., dodając podstawowe wskazówki natury praktycznej i komentarze dotyczące skuteczności praktyk. Partycypacja społeczna była przedmiotem wielu badań i doświadczeń organizacji społecznych, instytucji naukowych i samych jednostek samorządu terytorialnego. Ich wyniki, zapisane w postaci baz dobrych praktyk, stanowią cenne źródło informacji dla podmiotów planujących wdrażanie procedur partycypacyjnych[31].

---

[28] Założenia ustawy o rewitalizacji..., s. 16.

[29] M. Basaj, *Instrumenty partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici Zarządzanie XL” 2013, z. 413, s. 279–288.

[30] *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 180.

[31] Zob. http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/ oraz http://partycypacja.fise.org.pl/x/637582.

Niezależnie jednak od przyjętej formy konsultacje społeczne są procesem, który powinien składać się z następujących etapów:
1) przygotowania konsultacji oraz określenia ich przedmiotu (zakresu negocjowalnego),
2) poinformowania uczestników,
3) przeprowadzenia procesu partycypacji,
4) wykorzystania wyników,
5) poinformowania o wynikach (przekazanie informacji zwrotnej),
6) ewaluacji konsultacji społecznych[32].

Sposób realizacji poszczególnych faz konsultacji przekłada się na powodzenie całego procesu, dlatego warto zadbać, by każda z nich przebiegła z zachowaniem najwyższych standardów jakościowych.

Tabela 6. Charakterystyka form konsultacji społecznych

Lp.	Forma	Charakterystyka
1	Uwagi	Interesariusze rewitalizacji, zdefiniowani zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy, mogą w ramach konsultacji społecznych składać uwagi. Ustawodawca dopuszcza trzy formy składania uwag: – w postaci papierowej; – za pomocą środków komunikacji elektronicznej (np. mejla, formularza elektronicznego, portali społecznościowych); – ustnie do protokołu. Konstrukcja i skutki prawne uwag, o których mowa w komentowanej ustawie, nie odbiegają zasadniczo od uwag unormowanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uwagi mają więc charakter „względnie skuteczny", organ administracji ma obowiązek się z nimi zapoznać (i dać tego wyraz), ale nie musi ich uwzględniać w treści projektowanego aktu prawnego. Co jednak istotne, wyłącznie uwagi papierowe i elektroniczne są obligatoryjną formą konsultacji społecznych. Uwagi ustne mają charakter dodatkowy, fakultatywny, a więc organ może tę formę konsultacji społecznych wykorzystać, ale nie jest do tego zobowiązany. Przedmiotowa forma konsultacji społecznych jest popularna, m.in. dlatego, że łatwo ją przeprowadzić, a ponadto jest niekosztowna. Forma ta posiada jednak wady. Należą do nich w szczególności ryzyko niskiego poziomu uczestnictwa, czy niezrozumienie konsultowanych problemów przez odbiorców. M. Pyka, utrzymuje, że taka forma

[32] Opracowanie własne za D. Matejczyk (red.), *Raport końcowy...*, s. 131.

Lp.	Forma	Charakterystyka
		konsultacji „dobrze sprawdza się jako element dodatkowy, gdy podjęto już inne działania np. spotkania”[33]. W myśl przepisów u.r. jest to podstawowa forma konsultacji społecznych, ale powinna być uzupełniana o inne formy.
2	Spotkania	Użyty przez ustawodawcę termin ma szeroki zakres desygnatów i mieści się w nim wiele konkretnych form spotkań, które mogą być zróżnicowane ze względu na kwestie metodologiczne. Organ może dopasować formę spotkania do konkretnych potrzeb i specyfiki obszaru. Niewątpliwie spotkaniem będzie: – zgromadzenie publiczne; – konferencja; – seminarium; – dyskusja/debata (którą ustawodawca wyodrębnił). W fachowej literaturze można spotkać się z bardzo konkretnymi i dopracowanymi pod względem metodologicznym formami spotkań, np. z kawiarnią obywatelską. Spotkania są otwarte dla wszystkich interesariuszy, umożliwiają zapoznanie się z konsultowanymi zagadnieniami, wyrażanie opinii i komentarzy, zgłaszanie wątpliwości i uzyskiwanie odpowiedzi na pytania. Z tego względu spotkania powinny być organizowane w miejscach powszechnie znanych i dostępnych (należy zwłaszcza wziąć pod uwagę potrzeby osób mających trudności z poruszaniem się), w czasie umożliwiającym obecność jak największej liczbie zainteresowanych (np. organizowanie spotkań porą późnopopołudniową, około godz. 18.00, w dni powszednie; odradza się organizowanie spotkań w przeddzień ważnych świąt i dni urlopowych itp.). Warto zadbać, by sala była przestronna i przewietrzona, wyposażona w wystarczającą liczbę krzeseł oraz sprzęt multimedialny z dobrym nagłośnieniem i kilkoma bezprzewodowymi mikrofonami. Mile widziany jest poczęstunek dla uczestników. Aby spotkanie przebiegało sprawnie, warto przygotować jego plan i reguły obowiązujące wszystkich uczestników, którzy powinni zostać poinformowani o przedmiocie spotkania. Przestrzeganie porządku i czasu wypowiedzi należy do prowadzącego. Dobrą praktyką jest skorzystanie z pomocy niezależnego moderatora – specjalisty. W przypadku, gdy spotkanie dotyczy zagadnień będących przedmiotem konfliktu moderator przyjmuje również rolę mediatora.

[33] M. Pyka, *Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych”*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2011, s. 46–47.

Lp.	Forma	Charakterystyka
		Choć w partycypacji społecznej interesariusze mają status równorzędnych partnerów, przy planowaniu spotkań konsultacyjnych „uczestnictwo mieszkańców powinno być priorytetem”[34]. Istotną kwestią jest zapobieganie wykluczeniu grup społecznych szczególnie na to narażonych. Należą do nich np. osoby niepełnosprawne, osoby niezamożne, osoby starsze i rodzice opiekujący się małymi dziećmi.
3	Debaty	Debata to forma spotkania zakładająca otwarty udział dla wszystkich interesariuszy oraz nieograniczoną możliwość zabierania głosu przez uczestników. Ze względu na powyższe należy sformułować wymóg organizacji debaty w miejscu powszechnie znanym i dostępnym oraz w godzinach umożliwiających wzięcie w niej udziału (czyli po godzinach pracy). W debacie powinien uczestniczyć w wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub jego przedstawiciel, radni (w szczególności reprezentujący mieszkańców z danego obszaru), urzędnicy odpowiadający za politykę rewitalizacyjną. Jak pisze M. Gerwin, w konsultacjach społecznych oprócz przedstawienia stanowisk równie: „(...) ważny jest aspekt społeczny – stworzenie mieszkańcom okazji do dyskusji, podczas której niektórzy być może zmienią zdanie na dany temat”[35]. Forma debaty zapewnia element deliberacji, opierając się zasadniczo właśnie na wymianie poglądów, co w warunkach cywilizowanej i konstruktywnej dyskusji może być wstępem do wypracowania konsensusu.
4	Warsztaty	Warsztaty to forma spotkania zakładające element edukacyjny. Są one prowadzone przez eksperta, który prowadząc warsztaty uczy uczestników i naprowadza ich na określone rezultaty, potrzebne ze względu na proces rewitalizacji. Najczęściej wykorzystywaną formą warsztatów są warsztaty projektowe (urbanistyczne) w procesie planowania przestrzennego. Ich istotą jest zaangażowanie przedstawicieli poszczególnych grup interesariuszy zorganizowanych w zespoły problemowe w pracę nad konkretnymi rozwiązaniami koncepcyjno-programowymi i planistycznymi w celu opracowania konkretnych propozycji. Pod względem techniki pracy przygotowywanie propozycji wiąże się z analizą istniejących uwarunkowań, sformułowaniem możliwych propozycji, nadaniem

[34] P. Kołacz, P. Wielgus, *Przepis na rewitalizację*, Fundacja dla Rozwoju Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, 2015, s. 52.

[35] M. Gerwin, *Odkrywanie demokracji* [w:] *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, red. P. Filar, P. Kubicki, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012, s. 44.

Lp.	Forma	Charakterystyka
4		priorytetu najważniejszym i uzgodnieniu jak one mogłyby być realizowane. Istnieje szereg metodologii organizacji warsztatów. Choć założenia i cel zastosowana tych techniki są wspólne – w szczegółach różnią się one od siebie sposobem zaawansowania, czasem realizacji, wykorzystaniem specjalistycznych technik współpracy (np. budowaniem wspólnych modeli jako mechanizmem partycypacyjnym[36], stosowaniem technik cyfrowych dla masowej moderacji znacznej liczby uczestników[37]), zaangażowaniem ekspertów[38], wielkością grup roboczych. Przykłady takich technik to np. planowanie partycypacyjne, warsztat charette, warsztaty world cafe, Planning for Real (tm) itp. W efekcie wybór formy warsztatowej przekłada się na koszt, czasochłonność i poziom trudności w organizacji warsztatów. Dobór techniki powinien być związany z zagadnieniem jakim chce sprostać samorząd. Warsztaty są metodologią pozwalającą rozwiązywać złożone problemy projektowe, gdzie rozwiązaniem są np. działania inwestycyjne i projektowe.
5	Spacery studyjne	Spacer studyjny to narzędzie służące do: (1) pozyskiwania nowych danych lub (2) empirycznej weryfikacji danych uzyskanych za pomocą innych technik. Istotnym elementem spaceru studyjnego jest inna technika, zwana także obserwacją. Uczestnik spaceru obserwuje i poznaje za pomocą własnych zmysłów otoczenie, a na bazie obserwacji tworzy swój obraz rzeczywistości i wyrabia pogląd w danej sprawie. W razie potrzeby uczestnik spaceru powinien móc skonfrontować wątpliwości czy zadać pytanie osobie prowadzącej spacer studyjny (przewodnikowi, moderatorowi). Celowe jest bowiem organizowanie spacerów studyjnych przez osoby mające stosowne kwalifikacje i znające dany obszar. Przygotowanie spaceru studyjnego wymaga bowiem odpowiedniego określenia trasy spaceru, zorganizowania grupy i jego dokumentacji. Korzyścią ze stosowania tej techniki jest nieformalna atmosfera, w której odbywa się spacer i zaangażowanie interesariuszy w ich miejscu zamieszkania.

[36] Technika ta stanowi podstawę metody warsztatowej „Planning for Real (tm)", http://www.planningforreal.org.uk.

[37] Mechanizm ten jest stosowany w technice „21st century town meeting", pozwalającej na zaangażowanie do kilku tysięcy uczestników, http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/21st-century-town-meeting/

[38] Warsztaty „*charette*" opierają się na wspólnej, kooperacyjnej pracy niewielkich grup specjalistów – fachowców z różnych branż, wspólnie realizujących roboczą koncepcję rozwiązania problemu.

Lp.	Forma	Charakterystyka
6	Ankiety	Ankieta to narzędzie służące do badania opinii publicznej. Należałoby ją uznać przede wszystkim za technikę badawczą o charakterze ilościowym, służącą do ustalania ilościowych aspektów badanych zjawisk (np. struktury zatrudnienia, stopnia bezrobocia). Składa się z grupy pytań adresowanych do respondentów. Mogą to być pytania zarówno otwarte, półotwarte, jak i zamknięte. Ankieta, w odróżnieniu od wywiadu, jest anonimowa. Przeprowadza się ją za pomocą różnych technik ankietowania: (1) ankiety pocztowe (pytania do respondentów wysyła się pocztą), (2) ankiety elektroniczne (pytania umieszcza się online przy wykorzystaniu służącej do tego aplikacji), (3) ankiety telefoniczne (pytania zadaje się respondentom podczas rozmowy telefonicznej), (4) ankiety audytoryjne (pytania przekazuje się w wersji pisemnej osobom zebranym w określonym miejscu, (5) ankiety uliczne (pytania zadaje się przechodniom i odnotowuje w specjalnym kwestionariuszu).
7	Wywiady	Wywiad to narzędzie służące do pozyskiwania informacji. Należałoby go uznać za technikę o charakterze jakościowym, przeznaczoną do szczegółowego badania określonej kategorii zjawisk. Wywiad przeprowadza się na podstawie uprzednio przygotowanego kwestionariusza. Przeprowadzający wywiad zadaje pytania otwarte, ewentualnie półotwarte. Wywiad, w odróżnieniu od ankiety, nie jest anonimowy. W kwestionariuszu odnotowuje się dane personalne rozmówcy.
8	Grupy przedstawicielskie	W procesie rewitalizacji uczestniczą różne grupy interesariuszy. Każda grupa ma swoich przedstawicieli w organie doradczym – w Komitecie Rewitalizacji. Efektywność procesu rewitalizacji może powodować konieczność współdziałania organów gminy, a w szczególności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie tylko z jednostkowymi przedstawicielami grup interesariuszy, ale także z ich całymi reprezentatywnymi przedstawicielstwami. Dlatego też, jako formę konsultacji społecznych, traktuje się współdziałanie organów gminy z grupami przedstawicielskimi. Od konkretnych potrzeb i specyfiki obszaru będzie zależało to, z jakimi grupami przedstawicielskimi należy współpracować. Mogą to być np. konkretne grupy zawodowe (np. rzemieślnicy, handlarze), grupy społeczne (np. młodzież, seniorzy) czy jeszcze inne (np. członkowie organów jednostek pomocniczych gminy – dzielnic, osiedli, sołectw).

Źródło: Opracowanie własne.

3.3.2.4. Ogłoszenie wyników konsultacji społecznych

Niezwłocznie po zakończeniu konsultacji społecznych, o czym stanowi art. 6 ust. 7 u.r., wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje infor- mację podsumowującą jej przebieg. Należy opracować osobną informację

podsumowującą dla każdej z form konsultacji społecznych. Informacja podsumowująca powinna zawierać dane o terminie i miejscu konsultacji społecznych, a dodatkowo powinna opisywać ich przebieg. Charakterystyka będzie wyglądała odmiennie dla poszczególnych form konsultacji.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), po przeprowadzaniu konsultacji społecznych, realizuje kolejny obowiązek informacyjny, który polega na powiadomienieniu interesariuszy o ich wynikach. Przede wszystkim właściwy organ, zgodnie z art. 6 ust. 8 i 9 u.r., powinien ogłosić na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej: (1) informacje podsumowujące konsultacje społeczne, a także (2) projekty dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym oraz projekty dokumentów uwzględniających zmiany wprowadzone w wyniku konsultacji społecznych. Prawnie dopuszczalne – a pozaprawnie uzasadnione – są także inne formy realizacji wskazanego obowiązku (np. zamieszczenie wskazanych informacji w serwisie własnym gminy, na innych stronach internetowych, portalach społecznościowych lub ich rozsyłanie poprzez systemy newsletter).

4. Skutki prawne naruszenia przepisu

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma prawny obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych z interesariuszami w sprawach, o których mowa w przepisach art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 2, art. 11 ust. 3 i art. 17 ust. 2 pkt 3 u.r. W ujęciu formalnym – konsultacje społeczne uchodzą za wymóg, którego uchybienie powoduje negatywne skutki prawne. Uchybienie tego obowiązku stanowi bowiem istotne naruszenie prawa.

Należy pamiętać, że na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.g.: „Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia (…)". Obowiązek ten obejmuje także uchwały rady gminy uregulowane w przepisach komentowanej ustawy (np. uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, uchwałę w sprawie przyjęcia gminnego programu rewitalizacji). Wojewoda sprawując nadzór nad działalnością gminy może – w razie zaistnienia ustawowo określonych przesłanek – skorzystać z kompeten-

cji, o których mowa w art. 91 u.s.g. i wydać jedno z następujących orzeczeń:
– rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części;
– orzeczenie wskazujące na nieistotne naruszenie prawa.

Środkiem o podstawowym znaczeniu jest rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały rady gminy.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g.: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90". Dodatkowo, według art. 90 ust. 4 tej ustawy: „W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa". Wykładnia przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że istnieją trzy postaci rodzajowe naruszenia prawa: (1) naruszenie istotne, (2) naruszenie zwykłe i (3) naruszenie nieistotne. Wojewoda wydaje rozstrzygnięcie stwierdzające nieważność uchwały w razie zaistnienia istotnego lub zwykłego naruszenia prawa, zaś orzeczenie wskazujące na naruszenie prawa w pozostałych przypadkach.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że uchybienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) prawnego obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych jest – w znacznej większości przypadków – kwalifikowane jako istotne naruszenie prawa. Oznacza to, że wskutek uchybienia wskazanego obowiązku, a zatem uniemożliwienia interesariuszom partycypacji, wojewoda stwierdza nieważność uchwały rady gminy w całości. Powołane orzecznictwo nie dotyczy wprawdzie bezpośrednio przepisów u.r., ale innych ustaw (szczególnie przepisów samorządowych ustaw ustrojowych oraz przepisów u.p.z.p.). Regulacja partycypacji społecznej w u.r. jest jednak zbliżona do mechanizmów prawnych, których dotyczy utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych.

Warto przywołać kilka przykładowych uchybień w zakresie realizacji obowiązku przeprowadzania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) konsultacji społecznych w odniesieniu do przepisów samorządowych

ustaw ustrojowych, a także obowiązku przeprowadzania dyskusji publicznej na podstawie przepisów u.p.z.p. Oto przykłady istotnych naruszeń prawa dotyczących partycypacji społecznej:

– w zakresie regulacji konsultacji społecznych:
  - ograniczenie – w akcie prawa miejscowego wydanym na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g., art. 3d ust. 2 u.s.p., art. 10a ust. 2 u.s.w. – kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach wyłącznie do osób, które posiadają czynne prawo wyborcze[39];
  - przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami jedynie w przedmiocie projektu nowego aktu prawa miejscowego, z jednoczesnym pominięciem dalszych konsultacji dotyczących kolejnych projektów tego aktu lub projektów jego nowelizacji[40] (jeżeli konsultacje z mieszkańcami są obligatoryjne w sprawie projektu aktu prawa miejscowego, to są również obligatoryjne w sprawie projektu jego nowelizacji, a podjęcie nowelizacji z zaniechaniem konsultacji stanowi naruszenie prawa[41]);
  - zaniechanie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w sprawach, dla których konsultacje – z mocy ustawy lub aktu prawa miejscowego – są obligatoryjne[42];
  - poprzestanie na zorganizowaniu spotkania, w czasie którego informuje się wybranych tylko uczestników tego spotkania o zamiarze wprowadzenia zmian do obowiązującego statutu jednostki pomocniczej i to nawet bez szczegółowego omówienia tych spraw[43];
  - umieszczenie projektu aktu prawa miejscowego podlegającego konsultacjom z mieszkańcami wyłącznie na stronie internetowej organu JST, które nie daje rzeczywistej możliwości udziału w konsultacjach wszystkim zainteresowanym mieszkańcom[44];

---

[39] Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 marca 2010 r., NK.II.MM2.0911-12/10-1, LEX nr 599371; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2009 r., NK.II.0911-11/520/09, LEX nr 560108.

[40] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 491/07, LEX nr 463691.

[41] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 marca 2010 r., III SA/Łd 104/10, LEX nr 652843.

[42] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 września 2007 r., III SA/Łd 500/07, LEX 365185; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 491/07, LEX nr 463691.

[43] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 491/07, LEX nr 463691.

[44] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2010 r., III SA/Łd 104/10, LEX nr 652843.

- umieszczenie projektu aktu prawa miejscowego podlegającego konsultacjom z organizacjami pozarządowymi wyłącznie na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej danej JST[45];
- zastąpienie konsultacji z mieszkańcami, w sprawach dotyczących jednostek pomocniczych gminy, konsultacjami z osobami pełniącymi funkcje w organach tych jednostek pomocniczych (np. konsultacjami z sołtysami)[46];
- rezygnacja z przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami i poprzestanie na zorganizowaniu spotkań z przedstawicielami rad osiedli i dzielnic oraz rozesłanie do tych rad projektów uchwał[47];

– w zakresie regulacji dyskusji publicznych:
- wprowadzenie jakiejkolwiek formy ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w dyskusji publicznej (należy bowiem zachować „warunek, aby dyskusja była publiczna, czyli nie ograniczała możliwości wypowiedzi zainteresowanym podmiotom"[48]);
- ograniczenie się rady gminy do rozpatrywania „listy uwag" nieuwzględnionych przez organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bez zapoznawania się z ich treścią i bez poddawania głosowaniu poszczególnych uwag z listy (nie można rozstrzygać o uwagach zbiorczo w jednym głosowaniu[49]);
- pominięcie przez radę gminy (zaniechanie) ustawowego obowiązku rozstrzygnięcia co do sposobu rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- naruszenie terminów stwarzających mieszkańcom możliwość udziału w postępowaniu w sprawie sporządzania projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[50].

---

[45] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r., IV SA/Gl 155/11, LEX nr 1084647.

[46] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 października 2007 r., II SA/Sz 885/07, LEX nr 438851.

[47] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2009 r., III SA/Łd 404/09, LEX nr 528480.

[48] Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2006 r., II OSK/277/06, LEX nr 266913.

[49] Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2010 r., II OSK 337/10, LEX nr 599397.

[50] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 8 grudnia 2008 r., NK.4.PZ.0911/103/08, LEX nr 585591.

Z całą pewnością podobne naruszenia obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych na podstawie przepisów u.r. będą przez wojewodów i sądy administracyjne kwalifikowane jako istotne naruszenia prawa powodujące stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy.

Adam Bochentyn

Art. 7. 1. Komitet Rewitalizacji stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Dopuszcza się powołanie osobnych Komitetów Rewitalizacji dla wyznaczonych podobszarów rewitalizacji.

2. Zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji ustala się, uwzględniając funkcję Komitetu, o której mowa w ust. 1, oraz zapewniając wyłanianie przez interesariuszy ich przedstawicieli.

3. Zasady, o których mowa w ust. 2, określa, w drodze uchwały, rada gminy przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji albo w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące, licząc od dnia jego uchwalenia. Podjęcie uchwały jest poprzedzone konsultacjami społecznymi. Uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego.

4. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta niezwłocznie po podjęciu przez radę gminy uchwały, o której mowa w ust. 3, powołuje, w drodze zarządzenia, Komitet Rewitalizacji.

5. W przypadku gdy Komitet Rewitalizacji został powołany przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, w programie tym określa się niezbędne zmiany w uchwale, o której mowa w ust. 3, w tym dotyczące powołania Komitetu Rewitalizacji dla podobszaru rewitalizacji objętego tym programem.

6. Zmiana uchwały, o której mowa w ust. 3, w sposób zgodny z gminnym programem rewitalizacji, następuje niezwłocznie po uchwaleniu tego programu. Po zmianie uchwały wójt, burmistrz albo prezydent miasta zmienia zarządzenie powołujące Komitet Rewitalizacji.

7. Obsługę organizacyjną Komitetu Rewitalizacji zapewnia wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

8. W przypadku gdy Komitet Rewitalizacji zajmuje stanowisko w drodze głosowania, przedstawiciele gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, w tym gminnych osób prawnych, nie biorą udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy ono projektów dokumentów, których opracowanie jest zadaniem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Podstawa prawna utworzenia, powołania i działania komitetu rewitalizacji
3. Konstrukcja prawna Komitetu Rewitalizacji
   3.1. Zadania i kompetencje Komitetu Rewitalizacji
   3.2. Skład osobowy Komitetu Rewitalizacji
   3.3. Zasady i tryb działania Komitetu Rewitalizacji

1. Wprowadzenie

Komitet Rewitalizacji jest jednym z wielu podmiotów o charakterze doradczym funkcjonującym przy organach administracji publicznej, w skład których wchodzą osoby pochodzące z określonych środowisk lub sformalizowanych grup społecznych, posiadające wiedzę branżową (specjalistyczną) dotyczącą określonego fragmentu rzeczywistości społecznej. Podmioty tego rodzaju mogą brać udział w procesie stanowienia aktów prawnych przez organy administracji publicznej. Ich udział w wykonywaniu zadań publicznych stanowi istotny element zjawiska partycypacji społecznej[51]. Warto również podkreślić, za A. Gronkiewicz i A. Ziółkowską, że: „działania podejmowane kolektywnie bądź przy pomocy ciał doradczych złożonych z przedstawicieli różnych dziedzin życia mają szanse na większą społeczną akceptację, choćby

[51] Zob. szerzej A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 280 i n.

tylko przez fakt uwzględnienia różnych interesów reprezentowanych przez współpracujące podmioty”[52].

Jak zauważył J. Szlachetko w literaturze przedmiotu brakuje spójnej nomenklatury, przy użyciu której można by określać podmioty o charakterze doradczym (pojawiają się takie konwencje terminologiczne jak „organy doradcze”, „organy społeczne” i „organy partycypacji społecznej”), a ponadto zdecydowanie brakuje konsekwencji prawodawcy, który dla wskazanej kategorii podmiotów stworzył wiele różnorodnych pojęć[53]. Obowiązujące przepisy prawne nie tylko nie tworzą jednolitej konwencji terminologicznej w zakresie podmiotów o charakterze doradczym, lecz również określają różne zasady tworzenia i powoływania (kształtowania obsady personalnej) poszczególnych organów doradczych. W ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czyli w akcie prawnym o podstawowym znaczeniu dla współdziałania organów administracji publicznej ze społeczeństwem, wskazane podmioty określono pojęciem „zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym” (art. 5 ust. 2 pkt 5 u.d.p.p.). Tworzenie wspólnych zespołów, złożonych m.in. z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz właściwych organów administracji publicznej, stanowi jedną z form pozafinansowej współpracy organów administracji publicznej z podmiotami spoza jej struktury. W obowiązujących przepisach prawnych pojawiają się również inne określenia organów społecznych, wśród których najczęściej występującym terminem jest „rada”[54].

---

[52] *Ibidem*, s. 283.

[53] J. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza...*, s. 221.

[54] Wymienić można m.in.:
– wojewódzkie, powiatowe i gminne rady działalności pożytku publicznego (art. 41a ust. 1 oraz art. 41e ust. 1 u.d.p.p.);
– wojewódzkie i powiatowe rady rynku pracy (art. 22 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 645 z późn. zm.);
– wojewódzkie, powiatowe i gminne rady oświatowe (art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty; t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.);
– wojewódzkie i powiatowe społeczne rady do spraw osób niepełnosprawnych (art. 44a, 44b i 44c ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych; t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 2046 z późn. zm.);
– młodzieżowe rady gminy (art. 5b ust. 2 i 3 u.s.g.;
– gminne rady seniorów (art. 5c u.s.g).

Ponadto wskazane podmioty są określane w przepisach mianem „komisji”[55] oraz „komitetów”[56].

Komitet Rewitalizacji, któremu poświęcony został przepis art. 7 u.r., jest typowym organem o charakterze doradczym. Nie jest to organ gminy, gdyż do organów tych art. 11a ust. 1 u.s.g. zalicza jedynie radę gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Nie jest także organem administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, jak również w znaczeniu funkcjonalnym (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.), ponieważ nie został wyposażony w zdolność władczego rozstrzygania spraw indywidualnych. Jego zadaniem nie jest wydawanie decyzji oraz postanowień administracyjnych kształtujących sytuację prawną podmiotów spoza administracji publicznej, lecz doradzanie organom gminy wykonującym zadania w zakresie rewitalizacji.

2. Podstawa prawna utworzenia, powołania i działania Komitetu Rewitalizacji

Realizowanie przez gminę zadań z zakresu rewitalizacji z wykorzystaniem narzędzi przewidzianych w przepisach ustawy o rewitalizacji jest fakultatywne. Jednakże w sytuacji, gdy rada gminy skorzysta z tych narzędzi, wówczas obligatoryjne jest powołanie Komitetu Rewitalizacji. Organy gminy posiadają pewną swobodę w wyborze momentu powołania tego podmiotu. Uchwała rady gminy, określająca zasady powołania Komitetu Rewitalizacji oraz zasady jego działania, na podstawie której wójt (burmistrz, prezydent miasta) powołuje Komitet, może być podjęta zarówno przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, jak również po jego podjęciu. Ustawa o rewitalizacji nie precyzuje, w którym momencie rada gminy może określić zasady wyznaczania składu oraz działania Komitetu Rewitalizacji, w sytuacji, gdy

[55] Przykładem organów społecznych określanych w przepisach prawnych jako „komisje” są wojewódzkie, powiatowe i gminne komisje urbanistyczno-architektonicznych. Zob. art. 8 ust. 3 i 5 u.p.z.p.

[56] Pojęcie „komitet” jest wykorzystywane przede w odniesieniu do organów pomocniczych Prezesa Rady Ministrów bądź Rady Ministrów. Zob. art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.).

nie został jeszcze uchwalony gminny program rewitalizacji. W związku z powyższym należy przyjąć, że może to być pierwsze działanie gminy podjęte na podstawie przepisów u.r., poprzedzające nawet wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji[57]. Jeżeli natomiast GPR został już przyjęty przez radę gminy, to zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu powinny zostać określone w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące, licząc od dnia jego uchwalenia. Wskazany termin ma charakter instrukcyjny, a zatem jego upływ nie będzie stanowić przeszkody do późniejszego podjęcia uchwały określającej zasady wyznaczania składu oraz działania Komitetu Rewitalizacji. Wykładnia celowościowa przepisu art. 7 ust. 3 u.r. prowadzi do wniosku, że jego celem jest zdyscyplinowanie organów gminy, pozwalające na w miarę szybie powołanie do życia Komitetu Rewitalizacji. Uznanie natomiast, że po upływie tego terminu podjęcie uchwały jest niedopuszczalne, niosłoby ze sobą konsekwencję zgoła odmienną, gdyż powodowałoby sankcję nieważności uchwały, a tym samym dalszą zwłokę w określeniu zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji.

Uchwała określająca zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji nie stanowi aktu prawa miejscowego, ale wiąże wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powołującego Komitet Rewitalizacji. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) powołuje Komitet w drodze zarządzenia niezwłocznie (bez zbędnej zwłoki) po podjęciu przez radę gminy uchwały określającej zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu. Zarządzenie jest formą działania charakterystyczną dla organów jednoosobowych (monokratycznych). Zastosowanie innej prawnej formy działania organu przy powołaniu Komitetu jest niedopuszczalne. Zarządzenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podlega nadzorowi wojewody[58].

Podjęcie uchwały określającej zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji powinno zostać poprzedzone konsultacjami społecznymi, przeprowadzanymi zgodnie z art. 6 u.r. Jeżeli

---

[57] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 18.

[58] Zgodnie z tezą wyroku NSA z dnia 16 września 2003 r., II SA/Wr 854/03 z treści art. 90 i art. 91 u.s.g. nie można wywieść, że zarządzenia wójta (burmistrza), poza porządkowymi, nie podlegają nadzorowi ILEX nr 82901).

przed konsultacjami został już wyznaczony obszar rewitalizacji, wówczas konsultacje z wykorzystaniem formy, o której mowa w ust. 3 pkt 2 u.r. powinny zostać przeprowadzone na tym obszarze lub, jeżeli nie jest to możliwe, w jego najbliższym sąsiedztwie (art. 6 ust. 10 u.r.). Wprawdzie wynik konsultacji nie jest wiążący dla organów gminy, jednakże ich nieprzeprowadzenie, w związku z tym, że są one obligatoryjne, stanowi istotne naruszenie prawa. Zaniechanie przeprowadzenia konsultacji skutkować będzie zatem stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy[59].

Należy zwrócić uwagę, że przed wejściem w życie u.r. w niektórych gminach funkcjonowały organy doradcze realizujące zadania zbliżone do tych, które wykonuje Komitet Rewitalizacji. Podkreślenia wymaga, że określone podmioty nie mogą być uznane za Komitety Rewitalizacji bądź przekształcone w te Komitety. Mogą one natomiast w dalszym ciągu funkcjonować zarówno w gminach realizujących zadania z zakresu rewitalizacji na podstawie przepisów u.r., jak również w gminach niekorzystających z narzędzi przewidzianych przez komentowaną ustawę. Zaznaczyć trzeba jednak, że w gminach należących do pierwszej grupy obligatoryjne jest powołanie Komitetów Rewitalizacji na zasadach przewidzianych w art. 7 u.r.

3. Konstrukcja prawna Komitetu Rewitalizacji

3.1. Zadania i kompetencje Komitetu Rewitalizacji

W związku z faktem, że Komitet Rewitalizacji nie jest organem administracji publicznej wyposażonym w kompetencję do stanowienia czy też stosowania prawa, a jedynie podmiotem doradczo-opiniodawczym, ogólne określenie jego funkcji w art. 7 ust. 1 zd. 1 u.r. (stanowi „forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta") jest w pełni wystarczające. Podmiot ten może wyrażać stano-

[59] Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 491/07, LEX nr 463691; wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2013 r., III SA/Kr 66/13, LEX nr 1385412.

wisko w zasadzie w każdej sprawie dotyczącej przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji, zarówno z inicjatywy organów gminy (przede wszystkim wójta, burmistrza, prezydenta miasta), jak również z własnej inicjatywy.

Funkcję doradczą Komitet Rewitalizacji może realizować w dwóch zasadniczych formach. Po pierwsze członkowie Komitetu mogą – po przeprowadzeniu szeregu posiedzeń w odpowiednim składzie, po analizie przedstawionej do zaopiniowania sprawy publicznej i przedyskutowaniu jej potencjalnych rozwiązań – wydać wspólne oświadczenie wiedzy, które następnie zostanie przedłożone organowi decyzyjnemu. Druga forma polega na skonsultowaniu przez organy gminy określonego przedsięwzięcia z Komitetem Rewitalizacji podczas wspólnych prac członków Komitetu oraz organu lub osób działających w jego imieniu. Wymaga to zorganizowania posiedzenia, czy też szeregu posiedzeń, z bezpośrednim udziałem osób pełniących funkcje organu decyzyjnego lub osób przez nie upoważnionych. Wymiana stanowisk następuje przede wszystkim w formie ustnej.

Stanowisko Komitetu Rewitalizacji nie jest wiążące dla organu gminy, a ponadto, co do zasady, jego uzyskanie nie jest obligatoryjne. Obowiązujące przepisy prawne mogą jednak przewidywać obowiązek zasięgnięcia opinii Komitetu Rewitalizacji. Zgodnie z treścią art. 17 ust. 2 pkt a tiret dziewiąte u.r. Komitet Rewitalizacji opiniuje projekt gminnego programu rewitalizacji, jeżeli został powołany przed jego uchwaleniem. Zaopiniowaniu przez Komitet Rewitalizacji podlega również sporządzona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ocena aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji (art. 22 ust. 2 u.r.). Ponadto, zgodnie z przepisem art. 37j ust. 1, wprowadzonym do u.p.z.p. przez ustawę o rewitalizacji, Komitet Rewitalizacji opiniuje projekt miejscowego planu rewitalizacji oraz prognozę skutków finansowych jego uchwalenia. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) występując o opinię powinien jednocześnie określić termin na jej przedstawienie, który wynosi od 14 do 30 dni. Komitet może zwrócić się o wyznaczenie innego terminu, który nie może być jednak dłuży niż 45 dni od dnia otrzymania projektu miejscowego planu rewitalizacji do zaopiniowania. Nieprzedstawienie opinii w terminie określonym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest równoznaczne z rezygnacją z prawa jej wyrażenia. Niewystąpienie przez wójta (burmistrza, prezy-

denta miasta) o opinię Komitetu Rewitalizacji na temat projektu miejscowego planu rewitalizacji stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu rewitalizacji, a zatem powoduje nieważność uchwały rady gminy[60]. Zgodnie z art. 37n ust. 1 u.p.z.p. w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37f-37m do miejscowego planu rewitalizacji, stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego, a zatem także art. 28 u.p.z.p[61].

Jak zostało już podkreślone, Komitet Rewitalizacji nie jest organem administracji publicznej kompetentnym do stosowania władczych form działania, a jedynie organem doradczym organów gminy. W związku z tym organy gminy odpowiedzialne za rewitalizację nie mogą przerzucać na niego nałożonych na nie obowiązków związanych z rewitalizacją oraz wiążącej się z ich wykonywaniem odpowiedzialności.

3.2. Skład osobowy

Ustawa o rewitalizacji nie określa zasad wyznaczania składu Komitetu Rewitalizacji, pozostawiając tą kwestię do uregulowania radzie gminy. Formułuje jednak w tej kwestii wytyczną, zgodnie z którą rada gminy powinna wziąć pod uwagę funkcję Komitetu oraz zapewnić wyłanianie przez interesariuszy ich przedstawicieli. Interesariusze są osobami zainteresowanymi określonym rozstrzygnięciem z zakresu spraw publicznych i zarazem mającymi wpływ na to rozstrzygnięcie[62]. W art. 2 u.r.

---

[60] W kwestii nieważności uchwały dotyczącej miejscowego planu rewitalizacji adekwatny jest pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 19 maja 2011 r., II OSK 466/11, LEX nr 1081787, odnoszący się do procedury planistycznej. W ocenie sądu w art. 17 u.p.z.p. „określono szczegółowo procedurę poprzedzającą uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego. Takie określenie procedury planistycznej służy ochronie praw obywateli przy wykonywaniu przez gminy władztwa planistycznego. Ścisłe przestrzeganie procedury planistycznej zostało przez ustawodawcę obwarowane sankcją nieważności".

[61] Zgodnie z treścią przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.: „Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części".

[62] A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 43.

określony został katalog – o charakterze otwartym, o czym świadczy użycie sformułowania „w szczególności" – interesariuszy rewitalizacji. Zwrócić należy uwagę, że są nimi nie tylko podmioty spoza administracji publicznej (w tym m.in. mieszkańcy gminy, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe), lecz także jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, organy władzy publicznej oraz inne podmioty realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Liczbę członków Komitetu Rewitalizacji określa rada gminy. Liczba ta może zostać określona poprzez wskazanie sztywnej, konkretnej liczby, jak również w sposób elastyczny, poprzez wskazanie dwóch wartości – liczby minimalnej oraz maksymalnej członków Komitetu (np. przy pomocy formuł „od... do..." bądź „nie mniej niż... i nie więcej niż...."). Rada gminy powinna także określić sposób przedstawiania kandydatów na członków Komitetu Rewitalizacji przez interesariuszy rewitalizacji. Skoro Komitet stanowi forum współpracy i dialogu organów gminy z interesariuszami, niedopuszczalne jest pozbawienie interesariuszy możliwości zgłaszania kandydatów. Członkami Komitetu powinni być również, obok reprezentantów mieszkańców gminy, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców, także pracownicy urzędu gminy oraz gminnych osób prawnych, a także radni rady gminy oraz przedstawiciele jednostek pomocniczych.

Przepisy ustawy o rewitalizacji nie wiążą członkostwa interesariuszy w Komitecie Rewitalizacji z otrzymywaniem wynagrodzenia czy też chociażby zwrotu poniesionych kosztów[63]. Jeżeli chodzi o urzędników będących członkami Komitetu Rewitalizacji, to powinni oni brać udział w jego pracach w ramach swoich obowiązków pracowniczych[64]. Stosunek organizacyjny łączący członka Komitetu Rewitalizacji z gminą nie może być zatem podstawą roszczenia o wynagrodzenie. Natomiast członek Komitetu Rewitalizacji żądać może dopuszczenia go do udziału w pracach Komitetu, w tym m.in. w głosowaniach dotyczących zajęcia

[63] W przypadku niektórych organów doradczych przepisy prawne wprost przyznają uprawnienie w tej kwestii członkom organu doradczego. Przykładowo zarząd województwa pokrywa koszty przejazdów członków Wojewódzkiej Rady Działalności Pożytku Publicznego (art. 41b ust. 7 u.d.p.p.).

[64] Zob. Ocena skutków regulacji do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm RP VII kadencji), s. 46.

przez Komitet stanowiska w określonej sprawie, z zastrzeżeniem przepisu art. 7 ust. 8 u.r. Pamiętać trzeba, że członkostwo w Komitecie Rewitalizacji jest formą partycypacji społecznej, dającą interesariuszom szansę na wpłynięcie na realizowanie przez gminę zadań z zakresu rewitalizacji, a nie sposobem na uzyskanie dodatkowego wynagrodzenia przez członków Komitetu.

3.3. Zasady i tryb działania komitetu rewitalizacji

Zasady i tryb działania Komitetu Rewitalizacji powinny zostać uregulowane w uchwale rady gminy. To rada gminy powinna określić zatem sposób zwoływania posiedzeń Komitetu, sposób wyboru władz Komitetu oraz sposób wyrażania przez Komitet stanowiska. Ustawa o rewitalizacji wskazuje jedynie, że w przypadku, gdy Komitet zajmuje w drodze głosowania stanowisko odnośnie do projektów dokumentów, których opracowanie jest zadaniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), wówczas przedstawiciele gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, w tym gminnych osób prawnych, nie biorą udziału w głosowaniu.

Zapewnienie obsługi organizacyjnej Komitetu Rewitalizacji jest obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Obowiązek ten realizowany będzie zasadniczo przy pomocy urzędu gminy (miasta), stanowiącego aparat pomocniczy wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Obejmuje on zapewnienie lokalu, w którym organizowane będą posiedzenia Komitetu Rewitalizacji, niezbędnego wyposażenia (w tym m.in. materiałów biurowych), przechowywanie dokumentacji związanej z funkcjonowaniem Komitetu, jak również zapewnienie personelu obsługującego Komitet przy realizacji jego zadań np. przy protokołowaniu posiedzeń.

Rozdział 3

Obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji

Rozdział 3 u.r. określa terytorialny wymiar rewitalizacji. Urzeczywistnianie wskazanego zadania publicznego wymaga uprzedniego przeprowadzenia prac przygotowawczych, w tym wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, co następuje w formie uchwały rady gminy. Ustawodawca intencjonalnie posłużył się dwoma odmiennymi pojęciami – „obszar zdegradowany" oraz „obszar rewitalizacji". Oznacza to, że określonym pojęciom należy nadać różny zakres znaczeniowy.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.r. „obszar zdegradowany" to „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 (…)". Podstawą jego wyznaczenia jest występowanie – obok przywołanych „negatywnych zjawisk społecznych" – także innych zjawisk negatywnych, szkodliwych, patologicznych. Ponadto przesłankę skorzystania przez organ stanowiący gminy z kompetencji, o której mowa w art. 8 ust. 1 u.r., tj. wyznaczenia obszaru zdegradowanego, stanowi wystąpienie co najmniej jednego dodatkowego negatywnego zjawiska (np. zjawiska gospodarczego, przestrzenno-funkcjonalnego, technicznego, środowiskowego). Co istotne, w obowiązującym porządku prawnym brakuje innych wytycznych co do treści uchwały rady gminy w zakresie wyznaczania obszaru zdegradowanego. Oznacza to, że przywołane przepisy, tj. art. 9 ust. 1 i 2 u.r., stanowią wyłączną podstawę delimitacji obszaru gminy na potrzeby rewitalizacji.

Z kolei „obszar rewitalizacji" to, według art. 10 ust. 1 u.r., „obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina

zamierza prowadzić rewitalizację (…)". Z powyższego wynika, że „obszar rewitalizacji" z reguły mieści się w granicach „obszaru zdegradowanego", a w szczególnych przypadkach jest z nim tożsamy.

Z tego względu, że ustawodawca umożliwia realizację przedmiotowego zadania publicznego jedynie na „obszarze rewitalizacji", możliwość wyznaczenia tego obszaru została obwarowana dodatkowymi przesłankami, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.r. Zatem – sumarycznie – „obszar rewitalizacji" to obszar:

- obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego;
- cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.r. (negatywnych zjawisk społecznych, a dodatkowo gospodarczych, przestrzenno-funkcjonalnych, technicznych i środowiskowych);
- na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację (ma stanowić obszar interwencji władzy gminnej);
- nie większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez nie więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy.

Na tak wyznaczonym „obszarze rewitalizacji" właściwy organ gminy może skorzystać z określonych w ustawie narzedzi prawnych. W szczególności chodzi o: gminny program rewitalizacji (art. 14 ust. 2 u.r.), Specjalną Strefę Rewitalizacji (art. 25 ust. 1 u.r.), miejscowy plan rewitalizacji (art. 37f ust. 1 u.p.z.p.). Wykorzystanie tych instrumentów poza granicami obszaru rewitalizacji jest niezgodne z prawem, a więc niedopuszczalne.

Michał Miłosz

Art. 8. 1. W przypadku gdy gmina zamierza realizować zadania własne, o których mowa w art. 3 ust. 1, rada gminy wyznacza, w drodze uchwały, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.

2. W przypadku gdy uchwała, o której mowa w ust. 1, podejmowana jest z inicjatywy rady gminy, powierza ona wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących projektu tej uchwały.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Charakter prawny i treść uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji
3. Tryb inicjowania prac nad projektem uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji
4. Obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

1. Wprowadzenie

Przepisy art. 8 ust. 1 u.r. wraz z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. stanowią podstawę prawną do podjęcia przez radę gminy uchwały wyznaczającej obszar zdegradowany oraz obszar rewitalizacji[1]. Wyznaczenie obu tych obszarów następuje w drodze jednej uchwały. Jeżeli gmina zamierza realizować zadania własne w zakresie rewitalizacji za pomocą narzędzi prawnych uregulowanych w komentowanej ustawie oraz przepisach

[1] Dodatkowo elementem podstawy prawnej uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji może być art. 11 ust. 5 (pkt 1 i/lub pkt 2) u.r., jeśli w uchwale tej rada gminy zastosowała jeden z instrumentów przewidzianych w tym przepisie.

szczególnych, to podjęcie uchwały przewidzianej w art. 8 ust. 1 u.r. jest konieczne. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.r. przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne. Gmina przystępuje do rozpoczęcia procesu rewitalizacji poprzez podjęcie uchwały na podstawie art. 8 ust. 1 u.r., jeśli zamierza prowadzić rewitalizację na podstawie komentowanej ustawy, ponieważ podjęcie tej uchwały i tym samym wyznaczenie w niej obszaru rewitalizacji warunkuje możliwość korzystania z określonych instrumentów rewitalizacji znajdujących zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do tego obszaru.

Ustawa w art. 9 ust. 1 u.r. definiuje obszar zdegradowany jako obszar na terytorium gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych. Ustawodawca nie wprowadził zamkniętego katalogu zjawisk społecznych, które charakteryzują obszar zdegradowany, wskazuje jedynie, że takim zjawiskiem społecznym w szczególności może być bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Koniecznym warunkiem wyznaczenia obszaru zdegradowanego jest występowanie na nim dodatkowo co najmniej jednego negatywnego zjawiska z czterech określonych przez ustawodawcę sfer – to negatywne zjawisko może mieć charakter gospodarczy, środowiskowy, przestrzenno-funkcjonalny lub techniczny. Wystarczające jest wystąpienie negatywnego zjawiska w jednej z tych wskazanych przez ustawodawcę w art. 9 ust. 1 u.r. sfer [szerzej na temat przesłanek wyznaczania obszaru zdegradowanego zobacz komentarz do art. 9].

Z literalnego brzmienia art. 9 u.r. wynika, że na obszarach charakteryzujących się cechami określonymi w ust. 1 tego artykułu gmina „może wyznaczyć" obszar zdegradowany, co oznacza, że obszar ten nie musi zostać wyznaczony na całym terytorium znamionującym się tymi cechami. Należy uznać, że jest to przejaw fakultatywności realizacji zadań publicznych przewidzianych w u.r.

Obszar rewitalizacji wyznaczany jest przez radę gminy w drodze uchwały na obszarze obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego. Oznacza to, że bszar rewitalizacji musi zawierać się w granicach

obszaru zdegradowanego[2]. Wyznaczenie obszaru rewitalizacji poza granicami obszaru zdegradowanego jest zatem istotnym naruszeniem prawa.

Przesłanki materialnoprawne wyznaczenia obszaru rewitalizacji określa art. 10 u.r. – ustawodawca określił w nim dwie przesłanki, na podstawie których wyznacza się ten obszar. Po pierwsze, obszar rewitalizacji musi cechować się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk określonych w art. 9 ust. 1 u.r. Po drugie, obszar ten musi mieć istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego. Zgodnie z art. 10 ust. 2 u.r. całkowity obszar rewitalizacji nie może przekraczać określonych w tym przepisie limitów o charakterze populacyjnym i powierzchniowym (w odniesieniu do obszaru zdegradowanego ustawodawca nie przewidział ograniczeń takiego typu). Co do zasady obszar rewitalizacji nie może obejmować obszarów niezamieszkałych, albowiem nie mogą występować na nich negatywne zjawiska społeczne stanowiące podstawę wyznaczenia obszaru zdegradowanego. Od tej zasady ustawodawca przewidział w art. 10 ust. 3 u.r. wyjątek – z punktu widzenia oceny zgodności uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji istotne jest uzasadnienie jego zastosowania [szerzej na temat przesłanek wyznaczenia obszaru rewitalizacji zobacz komentarz do art. 10].

Obszar rewitalizacji jest obszarem, na którym gmina realizuje zadania rewitalizacyjne. Zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 u.r. obszar rewitalizacji jest wyznaczany w granicach w jakich „gmina zamierza prowadzić rewitalizację". Zastrzeżenie to należy uznać za podstawę do wyznaczenia obszaru rewitalizacji na terytorium mniejszym niż zidentyfikowane obszary spełniające określone ustawowo przesłanki wyznaczenia obszaru rewitalizacji. Możliwość ta również stanowi przejaw fakultatywności realizacji zadań przewidzianych w u.r.

W danej gminie może w określonym czasie istnieć tylko jeden obszar zdegradowany i jeden obszar rewitalizacji, natomiast w ramach tych obszarów mogą być wyodrębnione podobszary. Za istotne naruszenie prawa należy uznać utworzenie w danej gminie kilku obszarów zdegradowanych i/lub kilku obszarów rewitalizacji. Sytuacja taka ma miejsce, gdy gmina ustanawia uchwałą nowy obszar zdegradowany lub obszar rewi-

[2] Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 3 czerwca 2016 r., nr IFIII.4131.1.77.2016, LEX nr 2153456.

talizacji, bez uchylenia przepisów stanowiących podstawę ustanowienia obszaru dotychczas istniejącego ustanowionego wcześniejszą uchwałą. Zasadniczo za niedopuszczalną należy uznać także sytuację, w której jedną uchwałą rada gmina ustanawia kilka obszarów zdegradowanych (czy rewitalizacji).

Zmiana obszaru zdegradowanego lub obszaru rewitalizacji na terenie gminy, w której obszary te zostały wcześniej wyznaczone, wymaga albo podjęcia uchwały zmieniając treść wcześniejszej uchwały albo jej uchylenia i przyjęcia nowej.

Zgodnie z przepisem przejściowym, zawartym w art. 52 ust. 1 u.r., co do zasady, wyznaczenie w drodze uchwały obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji nie jest dopuszczalne, jeżeli gmina realizuje przedsięwzięcia wynikające z GPR zawierającego działania służące wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego bez uchwalania GPR. Możliwość taka będzie istnieć do dnia 31 grudnia 2023 r. [szerzej na ten temat zobacz komentarz do art. 52 u.r.].

2. Charakter prawny i treść uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego [szerzej na ten temat zobacz komentarz do art. 13].

Podstawowym elementem treści uchwały, o której stanowi art. 8 ust. 1 u.r. jest wyznaczenie obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji. Należy zauważyć, że samo wyznaczenie obszaru zdegradowanego nie kształtuje w żadnym wymiarze sytuacji materialnoprawnej jednostek – adresatów prawa. W uzasadnieniu projektu ustawy o rewitalizacji wskazuje się, że: „obszar zdegradowany stanowi kategorię faktyczną. Z uwagi na specjalny charakter rozwiązań zaprojektowanych w ustawie oraz konieczność zachowania skoncentrowanego charakteru interwencji, uznano, że proces rewitalizacji nie w każdym przypadku powinien być prowadzony jednocześnie na całym obszarze zdegradowanym […] Z uwagi na to wprowadzono w art. 10 prawną kategorię obszaru rewita-

lizacji”[3]. W konsekwencji takiego założenia w ustawie przyjęto, że wyznaczenie obszaru zdegradowanego – na podstawie przesłanek określonych przepisami prawa – stanowi warunek, którego spełnienie umożliwia wyznaczenie obszaru rewitalizacji, na całym lub na części obszaru zdegradowanego. Utworzenie obszaru rewitalizacji ma doniosłe i zróżnicowane skutki prawne, w tym związane z kształtowaniem sytuacji materialnoprawnej jednostek spoza systemu administracji publicznej.

Przede wszystkim, zgodnie z art. 11 ust. 5 u.r., w uchwale podejmowanej na podstawie art. 8 ust. 1 u.r. rada gminy może ustanowić na obszarze rewitalizacji:

– na rzecz gminy prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na tym obszarze;
– zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, o której mowa w art. 59 u.p.z.p., dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazują, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska stanowiące przesłanki wyznaczenia obszaru zdegradowanego.

[szerzej na temat ustanowienia na rzecz gminy prawa pierwokupu oraz zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze rewitalizacji w uchwale wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji zobacz komentarz do art. 11].

Na obszarze rewitalizacji oraz Specjalnej Strefy Rewitalizacji, która może zostać ustanowiona na tym obszarze, znajdują zastosowanie pewne narzędzia prawne z zakresu gospodarki nieruchomościami przewidziane przepisami u.g.n. Chodzi m.in. o: (1) możliwości udzielania bonifikat przy sprzedaży bezprzetargowej nieruchomości, jeśli jest sprzedawana na cele realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych; (2) prawo pierwokupu nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji (o ile uchwała rady gminy takie prawo pierwokupu przewiduje) oraz SSR; (3) stawki

[3] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 16.

procentowe opłat adiacenckich ponoszonych w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej na nieruchomościach położonych na obszarze SSR [szerzej na ten temat zobacz komentarz do art. 39 u.r.], ponadto (4) przepisy prawa przewidują też maksymalną stawkę roczną podatku od nieruchomości od określonych nieruchomości niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji[4].

W kontekście skutków prawnych należy wskazać, że ustanowienie obszaru rewitalizacji jest podstawą do podjęcia trzech następujących aktów prawnych przez radę gminy:

– po pierwsze, dla całego obszaru rewitalizacji rada gminy, w drodze uchwały, przyjmuje GPR [szerzej na ten temat zobacz komentarz do artykułów zawartych w rozdziale 4];
– po drugie, zgodnie z art. 25 u.r. na obszarze rewitalizacji może zostać ustanowiona w celu zapewnienia efektywnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych SSR – uchwała ustanawiająca SSR jest aktem prawa miejscowego [szerzej na temat SSR i konsekwencji prawnych jej ustanowienia zobacz komentarz do artykułów zawartych w rozdziale 5];
– po trzecie, zgodnie z art. 37f u.p.z.p., rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji miejscowy plan rewitalizacji, który stanowi szczególną formę planu miejscowego [szerzej na ten temat zobacz komentarz do art. 41 u.r.].

W związku z powyższym należy uznać, że ustanowienie szczególnego reżimu prawnego na obszarze rewitalizacji pozwala uznać go za obszar specjalny. W doktrynie prawa administracyjnego oraz w orzecznictwie

[4] Stawka podatku od nieruchomości niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji i położonych na terenach, dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, usługową albo zabudowę o przeznaczeniu mieszanym obejmującym wyłącznie te rodzaje zabudowy, jeżeli od dnia wejścia w życie tego planu w odniesieniu do tych gruntów upłynął okres 4 lat, a w tym czasie nie zakończono budowy zgodnie z przepisami prawa budowlanego – nie mogą przekroczyć rocznie 2,98 PLN od 1 m^2 powierzchni. Zob. art. 5 ust. 1 pkt 1 lit d u.p.o.l. oraz pkt 1 lit d Obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2017 r. wydanego na podstawie art. 20 ust. 2 u.p.o.l. Ponadto zgodnie z art. 1a ust. 2a pkt 2 u.p.o.l. gruntów, o których mowa w przywołanym powyżej art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. d u.o.p.l. nie zalicza się do gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu tej ustawy.

sądowoadministracyjnym pod tym pojęciem rozumie się wydzielone terytorium państwa, na którym obowiązuje swoista regulacja prawna, szczególny reżim prawny, który kształtowany jest głównie przez normy prawa administracyjnego[5]. Jak się wskazuje w literaturze przedmiotu „celem utworzenia obszaru specjalnego jest realizacja zadań publicznych, których wykonywanie determinuje wprowadzenie do porządku prawnego regulacji odrębnej od regulacji ogólnej”[6] – w przypadku obszaru rewitalizacji zadanie to określa art. 3 ust. 1 u.r., jest nim przygotowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji.

Zgodnie z art. 11 ust. 4 u.r. załącznikiem do uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jest mapa w skali co najmniej 1:5000, sporządzona z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej (w rozumieniu przepisów u.p.g.k.). Na mapie tej wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Obszar rewitalizacji i obszar zdegradowany, oraz ich ewentualne podobszary, mogą być wyznaczone na kilku mapach stanowiących załączniki do uchwały rady gminy [szerzej na temat załącznika uchwały w postaci mapy zobacz komentarz do art. 11].

Zgodnie z art. 9 ust 2 u.r. obszar zdegradowany może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic. Warunkiem wydzielenia podobszarów jest to aby, w każdym z nich występowała zarówno koncentracja negatywnych zjawisk społecznych, jak i negatywne zjawisko z jednej z czterech sfer: gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej lub technicznej. Uzasadnienie projektu ustawy rewitalizacyjnej zawiera wyjaśnienie, że także rozwiązanie ma na celu lepsze uwzględnienie specyfiki stanów kryzysowych występujących w gminach[7]. Również obszar rewitalizacji, stosownie do art. 10 ust 2 u.r. może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic. W uzasadnieniu

---

[5] T. Bąkowski, *Obszar specjalny* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego, 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 200; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002, s. 496.

[6] K. Borówka, *Obszar specjalny* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 127.

[7] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 15.

projektu u.r. stwierdzono, że „w ten sposób gmina zyskuje elastyczne kryteria wyboru obszaru rewitalizacji, zależne przede wszystkim od samego stopnia nasilenia stanu kryzysowego, pozwalające również na uwzględnienie innych przesłanek[8].

Nie jest załącznikiem do uchwały diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r. Diagnoza ta nie ma bowiem charakteru normatywnego, a ponadto brak jest upoważnienia ustawowego, w rozumieniu art. 40 ust. 1 u.s.g., które stanowiłoby podstawę do uznania diagnozy za akt prawa miejscowego. W konsekwencji diagnoza nie może być częścią składową aktu mającego charakter źródła powszechnie obowiązującego prawa jakim jest uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji[9].

Należy uznać, że wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji musi nastąpić w jednej uchwale rady gminy. Wskazuje na to literalna wykładnia art. 8 ust. 1 u.r., z której wynika, że gmina zamierzając realizować zadania związane z rewitalizacją w drodze uchwały (ustawodawca używa tu liczby pojedynczej) wyznacza „obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji" – oba te pojęcia łączy spójnik koniunkcji. W konsekwencji wyznaczanie tych obszarów odrębnymi uchwałami jest niedopuszczalne, tak jak i niedopuszczalne jest wyznaczenie obszaru zdegradowanego bez jednoczesnego wyznaczania obszaru rewitalizacji. Podjęcie tego typu uchwał stanowiłoby istotne naruszenie komentowanego przepisu. Z powyższego względu należy również uznać, że uchylenie uchwały rady gminy jedynie w części wyznaczającej obszar rewitalizacji bez uchylenia jej w zakresie w jakim wyznacza obszar zdegradowany (jak i odwrotna sytuacja) naruszałoby w sposób istotny art. 8 ust. 1 u.r.

---

[8] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 16.

[9] Takie stanowisko zostało zajęte także w rozstrzygnięciach nadzorczych: Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 maja 2016 r., nr 36/2016, LEX nr 2041898; Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 19 maja 2016 r., nr 46/2016, LEX nr 2044178; Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 25 maja 2016 r., nr 47/2016, LEX nr 2048683; Wojewody Śląskiego z dnia 4 listopada 2016 r., nr IFIII.4131.1.116.2016, LEX nr 2153456.

3. Tryb inicjowania prac nad projektem uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji może nastąpić na wniosek organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) lub z inicjatywy samej rady gminy.

Wniosek wójta do rady gminy o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji musi w swej treści zawierać wskazanie granic tych obszarów wykonane na mapie w skali co najmniej 1:5000, sporządzonej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej w rozumieniu przepisów u.p.g.k. Do wniosku załącza się ponadto diagnozę służącą wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r., potwierdzającą spełnienie przez obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji przesłanek ich wyznaczenia.

W sytuacji gdy uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jest podejmowana z inicjatywy rady gminy, to musi ją poprzedzać podjęcie uchwały, w której rada gminy powierza organowi wykonawczemu gminy przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących projektu tej uchwały. Jak się wydaje wskazana uchwała powinna również zlecać wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) sporządzenie diagnozy, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r. Bez niej bowiem nie jest możliwe potwierdzenie spełniania przez określone terytorium przesłanek wyznaczenia obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji, o ktorych stanowią przepisy art. 9 i 10 u.r. Brak byłoby zatem podstaw prawnych do dokonania delimitacji tych obszarów. Jedynie w przypadku wskazanym w art. 12 u.r. dopuszczalne jest odstąpienie od sporządzenia diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Wyjątek ten obejmuje zarówno sytuację, w której uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru rewitalizacji i obszaru zdegradowanego jest podejmowana z inicjatywy rady gminy, jak i przypadek, w którym uchwała ta podejmowana jest na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ponadto szczególny

przypadek, w którym nie sporządza się odrębnej diagnozy na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r. określa art. 52 u.r. [na temat tych wyjątków zob. komentarz do art. 12].

4. Obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. zadaniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest przygotowanie projektu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. W przypadku, gdy inicjatywa podjęcia takiej uchwały pochodzi od samej rady, zleca ona przygotowanie jej projektu na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 1 u.s.g.[10]. Sporządzony projekt uchwały musi zostać poddany konsultacjom społecznym. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji ciąży na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta).

W przypadku podejmowania uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji z inicjatywy rady gminy, musi ona powierzyć wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących projektu tej uchwały. Obowiązek ten konstytuuje art. 8 ust. 2 u.r. Powierzenie przeprowadzenia konsultacji społecznych następuje w drodze odrębnej uchwały podejmowanej przez radę gminy. Niedopuszczalnym jest powierzenie przez radę gminy przeprowadzenia konsultacji społecznych, przewidzianych przepisami u.r., innemu podmiotowi niż organ wykonawczy gminy. Stanowiłoby to naruszenie art. 8 ust. 2 oraz art. 6 ust. 1 u.r., zgodnie z którym przeprowadzenie konsultacji społecznych należy do wyłącznych kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Uchwała podjęta z naruszeniem tych przepisów podlega stwierdzeniu nieważności[11]. Natomiast w przypadku, w którym uchwała w sprawie

[10] Zob. M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 22.

[11] Takie stanowisko zajął również Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 12 maja 2016 r., nr NPII.4131.1.282.2016, LEX nr 2153456.

wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji podejmowana jest na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu uchwały przed złożeniem wniosku o jej podjęcie przewiduje art. 11 ust. 3 u.r.

Nieprzeprowadzenie konsultacji społecznych projektu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji przed jej podjęciem stanowi naruszenie prawa, w tym także zasady partycypacji społecznej wyrażonej w art. 3 ust. 2 pkt 2 u.r. Naruszenie takie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały podjętej bez uprzedniego przeprowadzenia konsultacji społecznych. Należy bowiem podkreślić, że skoro organ nadzoru weryfikuje akt normatywny, jakim jest uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, to ocena legalności obejmuje również tryb, w którym ten akt został przyjęty. Bardziej złożona sytuacja ma miejsce, gdy konsultacje społeczne projektu uchwały, o której mowa w art. 8 ust. 1 u.r. zostaną przeprowadzone, lecz z naruszeniem zasad konsultowania określonych w rozdziale 2 u.r. W takich przypadkach to charakter naruszenia będzie przesądzał o tym, czy dane naruszenie stanowi wadę determinującą nieważność uchwały rady gminy.

Anna Łoziak, Izabela Siłkowska, Adam Bochentyn

Art. 9. 1. 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, można wyznaczyć jako obszar zdegradowany w przypadku występowania na nim ponadto co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk:

1) gospodarczych – w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw lub

2) środowiskowych – w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska, lub

3) przestrzenno-funkcjonalnych – w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych, lub

4) technicznych – w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, oraz niefunkcjonowaniu rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska.

2. Obszar zdegradowany może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic, pod warunkiem stwierdzenia na każdym z podobszarów występowania koncentracji negatywnych zjawisk społecznych oraz gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych, o których mowa w ust. 1.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Definicja legalna pojęcia „obszar zdegradowany”
3. Metodyka wyznaczania obszaru zdegradowanego
   3.1. Specyfika gminy
   3.2. Identyfikacja negatywnych zjawisk
   3.3. Podział obszaru gminy na statystyczne jednostki urbanistyczne
4. Podział obszaru zdegradowanego na podobszary

1. Wprowadzenie

Komentowany przepis określa przesłanki wyznaczenia przez radę gminy określonego obszaru gminy jako „obszaru zdegradowanego”. Sformułowanie „można wyznaczyć jako obszar zdegradowany” wskazuje

na fakultatywny charakter wyznaczenia obszaru jako obszaru zdegradowanego, a zatem wystąpienie koncentracji negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.r., nie rodzi po stronie rady gminy obowiązku podjęcia stosownej uchwały. Podkreślenia jednak wymaga, że podjęcie przedmiotowej uchwały jest niezbędne do wyznaczenia obszaru rewitalizacji oraz wykorzystywania innych narzędzi prawnych przewidzianych w u.r.

2. Definicja legalna pojęcia „obszar zdegradowany"

W przepisie art. 9 ust. 1 u.r. ustawodawca zdefiniował pojęcie „obszaru zdegradowanego" jako obszaru gminy znajdującego 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. Katalog negatywnych zjawisk charakteryzujących obszar zdegradowany, określony w art. 9 ust. 1 u.r., jest otwarty, o czym świadczy sformułowanie „w szczególności". Ponadto na obszarze zdegradowanym dodatkowo musi występować co najmniej jedno z następujących negatywnych zjawisk: gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne. Oczywiście sam fakt, że dany obszar znajduje się w stanie kryzysowym i występują na nim negatywne zjawiska społeczne, gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne nie oznacza, że staje się automatycznie „obszarem zdegradowanym" w rozumieniu przepisów u.r. Konieczne dla uzyskania przez dany obszar statusu „obszaru zdegradowanego" jest podjęcie stosownej uchwały przez radę gminy [zob. komentarz do art. 8], która stanowi akt prawa miejscowego [zob. szerzej komentarz do art. 13].

3. Metodyka wyznaczania obszaru zdegradowanego

3.1. Specyfika gminy

Ustawodawca nie ustalił zamkniętego katalogu wskaźników, na podstawie których gmina identyfikuje obszar znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk. Zarysował jedynie

zjawiska, na które należy w szczególności zwrócić uwagę. Nie sprecyzował również metodyki wyznaczenia granic obszaru zdegradowanego, ani obszaru rewitalizacji. Zapewnienie indywidualnego podejścia do programu może wynikać przede wszystkim z uwzględnienia dużego zróżnicowania obszarów, na których może być realizowana ustawa. Mogą to być zarówno miasta (małe i duże), gminy miejsko-wiejskie i wiejskie, gminy o różnych profilach gospodarczych, różnych uwarunkowaniach związanych z położeniem itd. Oddanie pola działania gminie, jako podmiotowi właściwemu do realizacji rewitalizacji, daje szansę na zastosowanie podejścia najlepiej odpowiadającego lokalnej specyfice. Korzystne wydaje się w tym kontekście rozwiązanie, w którym to gmina od początku do końca faktycznie zaangażowana jest w przygotowanie, realizację i ocenę procesu rewitalizacji, rozpoczynając od sporządzenia diagnozy, w tym od doboru adekwatnych wskaźników. W przypadku zlecenia takiego opracowania zewnętrznemu wykonawcy, gmina powinna czynnie uczestniczyć w jego sporządzaniu jako podmiot najlepiej znający lokalne uwarunkowania.

Intuicyjna interpretacja wyrażenia „koncentracja negatywnych zjawisk", zastosowanego w stosunku do obszaru zdegradowanego (art. 9 ust. 1 u.r.) wskazuje, że obszar ten stanowi pewną część terytorium gminy, która jest dotknięta sytuacją kryzysową. Identyfikacja obszaru o relatywnie gorszej sytuacji na tle reszty gminy zakłada więc istnienie zróżnicowania wewnątrzgminnego[12].

Przeprowadzenie analizy porównawczej (zestawienia konkretnych, obiektywnych danych dla różnych fragmentów gminy) wymaga:
- określenia zjawisk i wskaźników, za pomocą których można mierzyć i porównywać ich natężenie, a także
- dokonania podziału terytorium gminy na odrębne jednostki, dla których mogą być porównywane wartości tych wskaźników.

Wskazane elementy, przy całej elastyczności dotyczącej szczegółów, wydają się być konieczne dla przeprowadzenia rzetelnej analizy i obiek-

[12] Trudno jest wyobrazić sobie, że poziom badanych wskaźników jest jednolity na całym terenie gminy, tak żeby można było uznać ją w całości jako obszar zdegradowany, choć ustawa nie wyklucza wprost takiej sytuacji. Aby możliwe było jednak stwierdzenie takiego stanu, konieczna jest uprzednia analiza wskaźnikowa w różnych fragmentach gminy – czyli konieczne jest również wydzielenie odrębnych jednostek poddawanych analizie.

tywnego wyznaczenia obszaru o największym natężeniu negatywnych zjawisk, o którym mowa w art. 9 ust. 1 u.r.

Przyjęcie poprawnej i przejrzystej metody przeprowadzenia analizy pozwoli zarówno na prawidłowe wyłonienie obszaru szczególnej koncentracji negatywnych zjawisk (wyznaczenie obszaru zdegradowanego, następnie obszaru rewitalizacji), jak i na późniejszy monitoring procesu rewitalizacji. Możliwość powtarzania takich analiz i ich porównywania w określonych odstępach czasu jest istotna dla weryfikacji skuteczności prowadzonych działań rewitalizacyjnych na obszarze rewitalizacji, a także dla śledzenia zmian jakie zachodzą w innych częściach gminy. Uzależniona jest ona jednak od dostępności i ciągłości danych wykorzystywanych do określenia wartości przyjętych wskaźników – mierników koncentracji zjawisk kryzysowych. Określając te wskaźniki należy mieć na względzie ograniczoną dostępność danych, które oferuje statystyka publiczna dla poziomu agregacji poniżej gminy. Słusznym wydaje się wykorzystanie w pierwszej kolejności danych, które są dostępne i systematycznie gromadzone w ramach funkcjonowania urzędu gminy i jego jednostek. Pozwoli to uniknąć sytuacji, w której wartości bazowe wskaźników zostaną wyliczone na podstawie incydentalnie przeprowadzonego badania, którego kontynuacja w przyszłości może być zagrożona.

3.2. Identyfikacja negatywnych zjawisk

Zjawiska społeczne są kluczowym elementem rewitalizacji i zarazem najtrudniejszym do realizacji zakładanych jej efektów. Należy pamiętać, że proces rewitalizacji ma na celu w pierwszej kolejności przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, które objawia się przede wszystkim ubóstwem, wysokim bezrobociem, wysoką przestępczością, niskim poziomem edukacji oraz niskim kapitałem społecznym. Zbadanie poziomu tych kategorii zjawisk wymaga określenia rozkładu terytorialnego konkretnych zachowań społecznych. W przypadku ubóstwa kluczowe są pobierane świadczenia społeczne, rodzinne i inne, które zależą od dochodu, np. dodatków mieszkaniowych. Bezrobocie można zdefiniować liczbą osób, która pobiera świadczenia ze szczególnym uwzględnieniem osób długotrwale bezrobotnych i osób młodych. Uczestnictwo w życiu publicznym możliwe jest do zmierzenia m.in. frekwencją wyborczą

oraz liczbą osób korzystających z kin, muzeów czy biorących udział w widowiskach kulturowych i sportowych o różnej randze. Poziom edukacji jest możliwy do określenia np. przy pomocy wyników z poszczególnych egzaminów. Są to przykładowe sfery społeczne, których zła kondycja powinna być brana pod uwagę w toku analiz przy delimitacji obszarów zdegradowanych.

Ustawodawca posługując się stwierdzeniem „w szczególności" (art. 9 ust. 1 u.r.) pozostawił katalog negatywnych zjawisk społecznych otwartym. Pozwala to na indywidualny dobór wskaźników oraz wartości progowych i referencyjnych dostosowanych do lokalnych uwarunkowań i specyfiki funkcjonalnej danego obszaru, która bardzo często wynika ze zmian społeczno-gospodarczych ostatnich dekad. Za przykładowe można uznać tereny miast typowo przemysłowych, obszary miejscowości i wsi popegeerowskich czy jednostki, w których status materialny przeważającej części mieszkańców był lub nadal jest całkowicie uzależniony od funkcjonowania i koniunktury jednego miejsca pracy. Ta specyfika bardzo często wynika ze zmian społeczno-gospodarczych ostatnich dekad, które są skutkami transformacji ustrojowej oraz zachodzącymi w skali globalnej przemianami technologicznych i organizacyjnych w przemyśle. Za przykładowe można uznać tereny miast typowo przemysłowych, obszary miejscowości i wsi popegeerowskich czy jednostki, w których status materialny przeważającej części mieszkańców był lub nadal jest całkowicie uzależniony od funkcjonowania pojedynczych zakładów.

Przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym poprzez podnoszenie kapitału społeczeństwa w obszarach zdegradowanych ma na celu zapewnienie spójności społecznej, czyli wyrównywanie dysproporcji w jakości życia oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu np. w dostępie do innowacyjnych rozwiązań. Docelowe efekty rewitalizacji związane są z pomocą społeczną i rozwojem usług społecznych między innymi poprzez poprawę jakości mieszkań i warunków ich eksploatacji, edukację, aktywizację zawodową grup zagrożonych wykluczeniem, wsparcie rodzin wychowujących dzieci oraz wsparcie rodzin osób długo pozostających bez pracy, młodzieży zagrożonej wykluczeniem, wsparcie osób z niepełnosprawnością oraz wsparcie rodzin wielodzietnych. Ponadto kompleksowy proces przeprowadzonej rewitalizacji powinien skutkować wzrostem uczestnictwa mieszkańców terenów zrewitalizowanych w życiu publicznym i kulturowo-sportowym. Pośrednio

efekty rewitalizacji powinny także pozytywnie oddziaływać na rzecz prozdrowotnych wyborów mieszkańców dotyczących stosowania substancji psychoaktywnych, w tym alkoholi i narkotyków. Z punktu widzenia organizacyjnego bardzo istotne jest stworzenie odpowiedniego systemu opiekuńczego i edukacyjnego, który wpłynie na poprawę zdolności adaptacyjnych w kontaktach społecznych i gospodarczych wśród mieszkańców obszarów zdegradowanych.

Stwierdzenie występowania negatywnych zjawisk społecznych związane z deprawacją materialną i społeczną wynikającą ze znacznego oddalenia od rynku pracy lub dostępu do usług publicznych jest niezbędnym, ale nie jedynym warunkiem delimitacji obszaru zdegradowanego, który może być predysponowany do rozpoczęcia prac z zakresu rewitalizacji. Obok negatywnych zjawisk społecznych, którym towarzyszy segregacja społeczna i „dziedziczenie biedy", muszą jednocześnie występować inne negatywne. Konieczne jest zatem stwierdzenie dodatkowo:

– negatywnych zjawisk gospodarczych, które określane są na podstawie m.in. niskiego stopnia przedsiębiorczości czy słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw; skierowane działania rewitalizacyjne powinny nakreślać wizję zmiany obszaru m.in. poprzez wspieranie przedsiębiorczości, samozatrudnienia, ekonomii społecznej, zwiększenie atrakcyjności dla inwestorów w szczególności lokalnych;
– negatywnych zjawisk środowiskowych, które określane są na podstawie m.in. przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska; w wizji zmian i odnowy obszaru powinny się znaleźć działania mające na celu m.in. remediację[13], rekultywację, obniżenie szkodliwych emisji, tworzenie nowych i odnowa terenów zielonych lub innych terenów o wartościach ekologicznych;

[13] Zgodnie z treścią przepisu art. 3 pkt 31b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.) pod pojęciem remediacji rozumieć należy „poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu; remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska".

– negatywnych zjawisk przestrzenno-funkcjonalnych, które określane są na podstawie m.in. niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę (zarówno techniczną, jak i społeczną) lub jej złego stanu technicznego bądź w ogóle braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości; ponadto czynnikami, które świadczą o dysfunkcyjności przestrzennej danego obszaru jest niedostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji i przeznaczenia danego obszaru; niedobór lub niska jakość terenów publicznych czy niski poziom obsługi komunikacyjnej obszaru, zarówno w odniesieniu do transportu zbiorowego, jak i ograniczona jego dostępność zewnętrzna to również czynniki, które znacząco obniżają jakość danych fragmentów przestrzeni; efekty procesu rewitalizacji w ujęciu przestrzennym powinny dążyć do kształtowania wizji przekształceń i zmian funkcji terenów, zakładać uzupełnienie zabudowy i poprawę infrastruktury komunalnej z uwzględnieniem estetyki i jakości przestrzeni publicznych; poprawa funkcjonalności terenu w wielu przypadkach wymaga również usprawnienia dostępności wewnętrznej i zewnętrznej obszaru kryzysowego, co wiąże się z uregulowaniem powiązań infrastrukturalnych;
– negatywnych zjawisk technicznych, które przejawiają się m.in. postępującą degradacją stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym mieszkaniowych oraz niefunkcjonowaniem rozwiązań technicznych; przykładowe działania techniczne, które mogą wyprowadzić dany obszar ze stanu kryzysowego to rozwój i modernizacja sieci ciepłowniczej, przeciwdziałanie degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych oraz stosowanie w budownictwie rozwiązań i technik energooszczędnych w celu korzystania z obiektów budowlanych w sposób uwzględniający potrzebę ochrony środowiska.

3.3. Podział obszaru gminy na statystyczne jednostki urbanistyczne[14]

Identyfikacja obszaru znajdującego się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji zjawisk wskazanych w przepisie art. 9 ust. 1 u.r., który to

[14] W kwestii metod wyznaczania jednostek urbanistycznych zob. m.in.: S. Liszewski, *Tereny miejskie. Podział i klasyfikacja*, „Acta Universitatis Lodziensis" 1978, ser. II, z. 15; W. Jarczewski, J. Jeżak, *System monitorowania rewitalizacji*, t. 11, Kraków 2010.

obszar rada gminy może wyznaczyć jako obszar zdegradowany, powinna zostać poprzedzona wyznaczeniem jednostek urbanistycznych, tj. pewnych spójnych, pod względem społecznym, funkcjonalnym, przestrzennym oraz morfologicznym, obszarów.

Zintegrowana polityka rozwoju gminy, w tym rewitalizacja, jako proces długofalowy, wymaga organizacji systemu monitorowania zjawisk i procesów społecznych, gospodarczych oraz przestrzennych, który w dalszej perspektywie może stanowić podstawę do prowadzenia szerszych analiz przemian zachodzących w gminie. Jeśli gmina dotychczas nie posiada takiego systemu, moment przystąpienia do procesu rewitalizacji (spełniającego wymogi komentowanej ustawy) może być dobrym impulsem do jego zainicjowania. Zasadnicza trudność budowania takiego systemu może wynikać z przywołanego wcześniej ograniczonego zakresu informacji dostępnych w statystyce publicznej. W tym przypadku również istotne jest indywidualne podejście, które może wiązać się z podjęciem decyzji o budowaniu lub rozbudowywaniu własnych zasobów danych.

Odpowiednio wydzielone w przestrzeni gminy jednostki urbanistyczne mogą stanowić podstawowe jednostki statystyczne dla zbierania, przetwarzania i analizowania danych, a rewitalizacja ma szansę stać się działaniem systemowym i długofalowym, na trwałe wpisanym w strategię rozwoju gminy. Takiej trwałości i ciągłości działań brakowało niekiedy w podejmowanych dotychczas działaniach rewitalizacyjnych, które niejednokrotnie prowadzone były punktowo i incydentalnie, inicjowane przede wszystkim jednorazową dostępnością finansowania zewnętrznego na określony typ działań. Podział terytorium gminy na statystyczne jednostki urbanistyczne powinien uwzględniać charakterystyczne cechy wyróżniające poszczególne tereny tj.:

– dominująca funkcja (przeznaczenie planistyczne i funkcjonalne terenu);
– fizjonomia (zagospodarowanie, w tym charakter zabudowy);
– intensywność użytkowania (na podstawie wskaźników i parametrów urbanistycznych).

W wyznaczaniu przebiegu granic poszczególnych jednostek wykorzystać można istniejące dostępne źródła danych, np.:

– aktualne i historyczne granice jednostek pomocniczych gminy (miast, dzielnic, osiedli, sołectw);
– jednostki GUS (obręby spisowe i obręby statystyczne);

– kataster nieruchomości;
– mapy (historyczne i topograficzne);
– numeryczny model terenu;
– strukturę tkanki miejskiej (w tym, zazwyczaj czytelne historyczne układy urbanistyczne) i inne.

Osobne jednostki, które można stosunkowo łatwo wyodrębnić i wyłączyć z analiz wskaźnikowych, jako niezamieszkałe, a więc niewpisujące się wprost w specyfikę rewitalizacji, to w szczególności:
– tereny zieleni i rekreacji (poza wewnątrzosiedlowymi);
– tereny użytków rolnych;
– tereny wód, lasów, nieużytków;
– tereny produkcyjne (poza wewnątrzosiedlowymi);
– część terenów usługowych (np. duże centra handlowe, kompleksy biurowe);
– część terenów komunikacyjnych (np. lotniska, duże obszary torów i bocznic kolejowych).

Wynikiem podziału powinny być możliwie jednorodne, odrębne (jednoznacznie wydzielone granicami) jednostki. Dokonanie takiego podziału jest trudniejsze w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, z uwagi na dualizm charakteru przestrzeni – w pierwszym przypadku: części miejskiej i wiejskiej, w drugim: np. miejscowości gminnej i reszty obszaru. W szczególności w przypadku gminy miejsko-wiejskiej jednolity sposób podziału może okazać się wręcz niemożliwy. Zróżnicowany poziom agregacji danych potrzebnych do analizy wskaźnikowej (np. miasto – poziom dokładności punktu adresowego, wieś – miejscowości statystycznej) i trudna do porównania specyfika przestrzeni może wymuszać przyjęcie dwóch różnych metod wyznaczania jednostek statystycznych w takiej gminie.

4. Podział obszaru zdegradowanego na podobszary

Obszar zdegradowany może zostać, zgodnie z treścią przepisu art. 9 ust. 2 u.r., podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic. Warunkiem podziału jest stwierdzenie na każdym z podobszarów występowania koncentracji negatywnych zjawisk społecz-

nych, gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.r. Jako przykład takiego podziału podać można przypadek, w którym na terytorium gminy podobna koncentracja negatywnych zjawisk występuje w śródmieściu największej miejscowości oraz na terenie byłego PGR-u, który położony jest w innej części gminy. W takiej sytuacji możliwe jest wskazanie obu tych terenów jako podobszarów obszaru zdegradowanego. Podobnie w przypadku, gdy koncentracja negatywnych zjawisk dotyczyć będzie śródmieścia dużego miasta oraz jego peryferyjnej dzielnicy[15]. Jak zaznaczono w uzasadnieniu do projektu u.r. takie rozwiązanie ma na celu lepsze uwzględnienie specyfiki stanów kryzysowych występujących w gminach[16].

Anna Łoziak, Izabela Siłkowska, Michał Miłosz

Art. 10. 1. Obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, wyznacza się jako obszar rewitalizacji.

2. Obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy. Obszar rewitalizacji może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic.

3. Niezamieszkałe tereny poprzemysłowe, w tym poportowe i powydobywcze, tereny powojskowe albo pokolejowe, na których występują negatywne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1–4, mogą wejść w skład obszaru rewitalizacji wyłącznie w przypadku, gdy działania możliwe do przeprowadzenia na tych terenach przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym, o których mowa w art. 9 ust. 1.

---

[15] Przykłady podane za: M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 20.

[16] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 15.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Definicja legalna pojęcia „obszar rewitalizacji”
3. Metodyka wyznaczania obszaru rewitalizacji
   3.1. Przesłanki uzasadniające wyznaczenie obszaru rewitalizacji
   3.2. Delimitacja obszaru rewitalizacji
4. Różnice pomiędzy „obszarem zdegradowanym” a „obszarem rewitalizacji”

1. Wprowadzenie

Przepis art. 10 ust. 1 u.r. formułuje definicję obszaru rewitalizacji określając materialnoprawne przesłanki jego wyznaczenia. Obszar rewitalizacji jest obszarem, na którym gmina ma zamiar prowadzić rewitalizację. Utworzenie takiego obszaru w drodze uchwały rady gminy wywołuje określone skutki prawne i umożliwia stosowanie na tym obszarze narzędzi prawnych służących rewitalizacji [zob. komentarz do art. 8].

2. Definicja legalna pojęcia „obszar rewitalizacji”

W przepisie art. 10 ust. 1 u.r. ustawodawca zdefiniował pojęcie „obszaru rewitalizacji”, który stanowi obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk wskazanych w przepisie art. 9 ust. 1 u.r. (tj. negatywnych zjawisk społecznych, gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych), na którym z uwagi na jego istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację. Aby dany obszar uzyskał status obszaru rewitalizacji w znaczeniu przyjętym w art. 10 u.r. rada gminy musi podjąć stosowną ustawę, która stanowi akt prawa miejscowego [zob. komentarz do art. 8 oraz art. 13]. Wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji następuje w jednej uchwale.Niedopuszczalne jest wyznaczenie na terenie jednej gminy więcej niż jednego obszaru rewitalizacji, co nie wyklucza jego podziału na podobszary [zob. komentarz do art. 8].

3. Metodyka wyznaczania obszaru rewitalizacji

3.1. Przesłanki uzasadniające wyznaczenie obszaru rewitalizacji

Pierwotnym warunkiem wyznaczenia obszaru rewitalizacji jest zamiar gminy co do prowadzenia działań rewitalizacyjnych na swoim obszarze. Rewitalizacja jest zadaniem własnym gminy, prowadzenie rewitalizacji nie należy jednak do katalogu zadań obowiązkowych, stąd też podjęcie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji nie jest obligatoryjne. Gmina, która zamierza prowadzić rewitalizację z wykorzystaniem instrumentów prawnych uregulowanych w komentowanej ustawie oraz ustawach szczególnych zobligowana jest do przeprowadzenia analiz, w wyniku których w sposób obiektywny (na podstawie mierzalnych wskaźników) wyznaczy obszar zdegradowany, a w jego ramach obszar rewitalizacji [na temat fakultatywności wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz ich granic zob. komentarz do art. 8 u.r.].

Zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 u.r. obszar rewitalizacji wyznacza się na obszarze zdegradowanym. W związku z tym musi on w całości znajdować się na obszarze zdegradowanym, tzn. nie może wykraczać poza granice obszaru zdegradowanego. Zawieranie się obszaru rewitalizacji w obszarze zdegradowanym oznacza, że obszar rewitalizacji musi cechować się występowaniem negatywnych zjawisk wskazanych w art. 9 ust. 1 u.r. [szerzej na ten temat zob. komentarz do art. 9].

Pierwszą z określonych w art. 10 ust 1 u.r. przesłanek wyodrębnienia obszaru rewitalizacji jest szczególna koncentracja negatywnych zjawisk społecznych, gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych, technicznych, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.r. Jako obszar rewitalizacji może zostać wyznaczony obszar, na którym nasilenie stanu kryzysowego jest relatywnie najwyższe w skali całej gminy. Ocenie występowania szczególnej koncentracji negatywnych zjawisk służyć powinny mierniki zastosowane do wyznaczenia obszaru zdegradowanego. Możliwość wartościowania poszczególnych mierników, przyjmowania progów minimalnych oraz kombinacji liczby i wartości poszczególnych wskaźników koniecznych dla uznania danego obszaru za kryzysowy powoduje, że przesłanka ta daje dość dużą elastyczność gminie przy

wyznaczaniu granic obszaru rewitalizacji na obszarze zdegradowanym. Wyznaczenie obszaru rewitalizacji nie może być jednak całkowicie arbitralne i dokonane w oderwaniu od występowania i natężenia negatywnych zjawisk społecznych na terenie gminy.

Jako drugą przesłankę warunkującą wyznaczenie obszaru rewitalizacji ustawodawca w art. 10 ust. 1 u.r. wskazał istotne znaczenie danego obszaru dla rozwoju lokalnego. Poszczególne obszary gminy z różnych przyczyn mogą być uznane za istotne dla jej rozwoju. Do wyznaczenia danego terenu jako obszaru rewitalizacji wystarczającym jest, że w jakimś aspekcie jest on istotny dla rozwoju gminy. Ustawodawca nie wprowadził żadnych dalszych ograniczeń lub uwarunkowań w kontekście stosowania tej przesłanki. Priorytety rozwojowe gminy określane są przede wszystkim w dokumentach strategicznych gminy, w związku z tym istotne znaczenie danego obszaru może w szczególności wynikać z ich treści gdzie przykładowo określone tereny mogą być wskazane jako miejsce skupiające aktywność społeczną lub gospodarczą gminy[17]. Rewitalizacja, jako przemyślany, długofalowy proces, a nie incydentalne działanie, powinna stanowić integralną część całościowej wizji rozwoju gminy.

3.2. Delimitacja obszaru rewitalizacji

Rewitalizacja to proces kompleksowy i wieloaspektowy, ale skoncentrowany terytorialnie, czyli prowadzony na konkretnym obszarze, wymagającym jednoznacznego wyznaczenia granic.

Obszar rewitalizacji wyodrębniany jest z obszaru zdegradowanego (wyłonionego w wyniku stosownych analiz) i może stanowić jego część lub w całości pokrywać się z jego zasięgiem, przy czym spełnione muszą być limity powierzchniowe i populacyjne określone w art. 10 ust. 2 u.r.

Ustawodawca narzucił limity w zakresie powierzchni obszaru rewitalizacji i liczby jego mieszkańców, które obowiązują także w przypadku podziału obszaru rewitalizacji na podobszary. Obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez

[17] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 21.

więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy. Ograniczenia te wynikają z dążenia do zapewnienia odpowiedniej koncentracji interwencji, a w konsekwencji jak największej efektywności działań rewitalizacyjnych na rzecz konkretnego obszaru o sprecyzowanych zjawiskach kryzysowych. Dotychczasowe doświadczenia rewitalizacyjne wskazywały niejednokrotnie na niewystarczająco skoncentrowane – problemowo i terytorialnie – działania. Wprowadzone w ustawie ograniczenia powierzchniowe i populacyjne mają pomóc w skierowaniu interwencji na konkretny obszar i konkretną grupę mieszkańców z konkretnie określonymi problemami i potrzebami. Wprowadzając dwie odrębne kategorie: „obszaru zdegradowanego" i „obszaru rewitalizacji" ustawodawca uznał, że proces rewitalizacji nie w każdym przypadku powinien być prowadzony na całym obszarze zdegradowanym (mogącym obejmować nawet większość terytorium gminy). Skuteczna rewitalizacja wymaga dużych nakładów, które mogą przekraczać możliwości budżetów gmin, dlatego potrzebna jest hierarchizacja działań i ich etapowanie, którym służą nałożone limity.

W tym kontekście należy także zaznaczyć, że obszar rewitalizacji, stosownie do art. 10 ust 2 u.r., może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 3 u.r. w przypadku podziału obszaru rewitalizacji na podobszary, GPR powinien zostać opracowany z podziałem na wyodrębnione podobszary.

Obszar zdegradowany oraz obszar rewitalizacji mogą zostać wyznaczone co do zasady jedynie na obszarze zamieszkałym, o czym świadczy wymóg wystąpienia na danym obszarze „negatywnych zjawisk społecznych" (art. 9 ust. 1 u.r.). Wyjątek w tym zakresie wprowadza przepis art. 10 ust. 3 u.r., zgodnie z którym w skład obszaru rewitalizacji mogą wejść niezamieszkałe tereny poprzemysłowe, w tym poportowe i powydobywcze, tereny powojskowe albo pokolejowe. Warunkiem objęcia wskazanych terenów obszarem rewitalizacji jest występowanie na danym terenie negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1–4 u.r. Wskazany wyjątek uzależniony jest również od tego, czy niezamieszkałe tereny poprzemysłowe, w tym poportowe i powydobywcze, tereny powojskowe albo pokolejowe mogą służyć osiągnięciu celów rewitalizacji i w sposób wyraźny przeciwdziałać negatywnym zjawiskom

społecznym[18]. Organy gminy powinny wykazać powiązanie funkcjonalne wskazanych terenów z zasadniczą częścią obszaru rewitalizacji, w taki sposób, aby działania możliwe do podjęcia na tych terenach można było powiązać z celami społecznymi rewitalizacji[19]. Wykluczone jest wyznaczenie obszaru rewitalizacji wyłącznie na niezamieszkałych terenach poprzemysłowych.

Zasięg obszaru rewitalizacji wyznacza się na mapie w skali co najmniej 1:5000, sporządzonej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – mapy ewidencyjnej. Mapa z granicami obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji opracowywana jest jako załącznik do uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia tych obszarów, stanowiącej akt prawa miejscowego. Taki charakter uchwały wymaga, aby identyfikacja obszaru rewitalizacji umożliwiała jednoznaczne stwierdzenie czy konkretna nieruchomość jest objęta obszarem rewitalizacji (a w konsekwencji obszarem, na którym mogą obowiązywać szczególnie rozwiązania prawne regulowane ustawą) czy nie. Możliwym jest wyznaczenie obszaru rewitalizacji, w tym jego ewentualnych podobszarów, na kilku mapach spełniających wymogi określone w art. 11 ust. 4 u.r. [szerzej na temat mapy stanowiącej załącznik do uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji zob. komentarz do art. 11].

4. Różnice pomiędzy „obszarem zdegradowanym" a „obszarem rewitalizacji"

Obszar zdegradowany to obszar kryzysowy, na którym mierniki poziomu rozwoju społecznego oraz gospodarczego i przestrzennego są na niskim poziomie, z tendencją spadkową. Jest on delimitowany na podstawie obiektywnych danych, analizowanych w sposób statystyczny, za pomocą weryfikowalnych metod badawczych, dostosowanych do lokalnych uwarunkowań.

---

[18] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 16.

[19] Zob. M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 20.

Obszar rewitalizacji stanowi całość lub część obszaru zdegradowanego, na którym nasilenie stanu kryzysowego jest relatywnie najwyższe w skali całej gminy i który posiada istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego. Wyznaczany jest w sposób bardziej subiektywny niż obszar zdegradowany, gdyż z uwzględnieniem całościowej polityki gminy i roli w niej danego obszaru. To dla niego uchwalany jest GPR i to w jego granicach prowadzone są wynikające z niego działania rewitalizacyjne, a także obowiązują szczególne rozwiązania prawne regulowane komentowaną ustawą.

Michał Miłosz

Art. 11. 1. Wniosek o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji zawiera wskazanie granic tych obszarów wykonane na mapie w skali co najmniej 1:5000, sporządzonej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.).

2. Do wniosku załącza się ponadto diagnozę, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, potwierdzającą spełnienie przez obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji przesłanek ich wyznaczenia.

3. Przed złożeniem wniosku, o którym mowa w ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta przeprowadza konsultacje społeczne projektu uchwały, o której mowa w art. 8, oraz wprowadza do niego zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji.

4. Załącznikiem do uchwały, o której mowa w art. 8, jest mapa w skali co najmniej 1:5000, sporządzona z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej, w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, na której wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.

5. W uchwale, o której mowa w art. 8, rada gminy może ustanowić:
1) na rzecz gminy prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji;

2) na obszarze rewitalizacji zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, o której mowa w art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazują, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1.

6. W przypadku gdy w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 8, nie weszła w życie uchwała, o której mowa w art. 25, uprawnienia i zakazy, o których mowa w ust. 5, tracą moc.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji
3. Wymóg sporządzenia diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji
4. Wymóg przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji
5. Mapa, na której wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji jako załącznik do uchwały rady gminy
6. Ustanowienie w uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na rzecz gminy prawa pierwokupu nieruchomości
7. Ustanowienie w uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze rewitalizacji
8. Ograniczenie czasowe prawa pierwokupu oraz zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze rewitalizacji

1. Wprowadzenie

Na podstawie przepisów art. 8 ust. 1 u.r. oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. rada gminy może podjąć uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Wyznaczenie tych obszarów warunkuje możliwość zastosowania przewidzianych w komentowanej ustawie oraz w ustawach szczególnych narzędzi służących prowadzeniu rewitalizacji. W art. 11 u.r. ustawodawca uregulował pewne kwestie związane z treścią i elementami formalnymi wniosku wójta o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, przeprowadzeniem konsultacji społecznych projektu uchwały w sprawie wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz dotyczące treści i mapy stanowiącej załącznik tej uchwały.

2. Wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Podjęcie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji inicjowane jest w dwojaki sposób. Uchwała w tej sprawie może być podjęta bądź z inicjatywy rady gminy, bądź na wniosek organu wykonawczego gminy, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

W przypadku, w którym uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji podejmowana jest na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) organ ten podejmuje kolejno następujące działania:

- sporządza diagnozę służącą wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r.;
- przygotowuje projekt uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji;
- przeprowadza konsultacje społeczne projektu uchwały oraz wprowadza do projektu zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji;
- składa wniosek o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Wniosek wójta do rady gminy o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji musi w swej treści zawierać wskazanie granic tych obszarów wykonane na mapie w skali co najmniej 1:5000, sporządzonej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej (w rozumieniu przepisów u.p.g.k.). Mapa spełniająca identyczne wymogi stanowi obligatoryjny załącznik do uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Ponadto do wniosku wójt (burmistrz, prezydent miasta) załącza do wniosku diagnozę służącą wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Diagnoza ta powinna potwierdzać spełnienie przez wyznaczany obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji przesłanek określonych w przepisach art. 9 i 10 u.r.

3. Wymóg sporządzenia diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji

Sporządzenie diagnozy, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r. jest podstawą merytoryczną do wyznaczenia obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji. Sporządzenie diagnozy stanowi kompetencję organu wykonawczego gminy.

Obowiązek sporządzenia diagnozy i załączenia jej do wniosku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wynika z art. 11 ust. 2 u.r. Ustawodawca nie przewidział takiego obowiązku wprost w przypadku, gdy uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji podejmowana jest z inicjatywy rady gminy. Zważywszy jednak, że bez wykonania diagnozy brak jest merytorycznych podstaw do wyznaczenia tych obszarów, należy uznać, że w drodze analogii obowiązek sporządzenia diagnozy ciąży na organie wykonawczym gminy również, gdy rada gminy uchwałą podejmowaną na podstawie art. 8 ust. 2 u.r. powierzy mu przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Wyjątki od obowiązku sporządzenia diagnozy, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r., przewiduje art. 12 u.r. oraz przepis przejściowy zawarty w art. 52 u.r. [szerzej na ten temat zobacz komentarz do tych artykułów].

Sporządzona na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r. diagnoza musi potwierdzać zaistnienie przesłanek warunkujących wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Naruszeniem prawa jest wyznaczenie obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji bez uwzględnienia przesłanek przewidzianych odpowiednio w przepisach art. 9, art. 10 oraz w art. 11 u.r. Odnosi się to zarówno do wymogów związanych z występowaniem na obszarach wyznaczanych określonych negatywnych zjawisk (art. 9 ust. 1 oraz 10 ust. 2 zd. 1 u.r.), jak i wymogów powierzchniowych i populacyjnych obowiązujących w odniesieniu do obszaru rewitalizacji (art. 10 ust. 2 u.r.). Treść diagnozy musi umożliwiać kontrolę legalności uchwały wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji – czyli jej zgodności z przepisami określającymi przesłanki wyznaczenia tych obszarów [szerzej na temat charakteru i zasad sporządzania przedmiotowej diagnozy – zob. komentarz do art. 4, a w zakresie przesłanek wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji zob. komentarz do art. 10 i 11].

Diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji nie stanowi załącznika do uchwały, o której mowa w art. 8 ust. 1 u.r., nie jest ona bowiem aktem prawa miejscowego. Za takim stanowiskiem przemawia przede wszystkim to, że diagnoza nie ma charakteru aktu normatywnego, ponieważ nie określa norm zachowania lecz pewną analizę stanu faktycznego. Po drugie, do stanowienia aktów prawa miejscowego konieczne jest upoważnienie ustawowe, brak jest natomiast przepisu, który stanowiłby podstawę do uznania diagnozy za element uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jako aktu prawa miejscowego. Diagnoza nie zawiera treści normowanych tą uchwałą. W związku z powyższym dołączenie diagnozy jako załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.[20].

[20] Takie stanowisko zostało zajęte także w rozstrzygnięciach nadzorczych: Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 maja 2016 r., nr 36/2016, LEX nr 2041898; Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 19 maja 2016 r., nr 46/2016, LEX nr 2044178; Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 25 maja 2016 r., nr 47/2016, LEX nr 2048682; Wojewody Śląskiego z dnia 4 listopada 2016 r., nr IFIII.4131.1.116.2016, LEX nr 2153456.

4. Wymóg przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Niezależnie od tego, czy uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jest podejmowana na wniosek wójta czy z inicjatywy rady gminy, projekt uchwały w tej sprawie musi zostać poddany konsultacjom społecznym, które prowadzi organ wykonawczy gminy. Artykuł 11 ust. 3 u.r. nakłada obowiązek przeprowadzenia tych konsultacji przed złożeniem przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wniosku do rady gminy o podjęcie uchwały. Zgodnie zaś z art. 8 ust. 2 u.r. w sytuacji, w której uchwała ta podejmowana jest z inicjatywy rady gminy, musi ona powierzyć przeprowadzenie konsultacji społecznych wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Podstawą przeprowadzenia konsultacji powinno być stosowne zarządzenie wydane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). O rozpoczęciu konsultacji społecznych oraz formach, w jakich będą one prowadzone, powiadamia się nie później niż w terminie 7 dni przed dniem ich przeprowadzenia. Powiadomienie to jest dokonywane co najmniej poprzez obwieszczenie, ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie oraz ogłoszenie na stronach podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej. Formy konsultacji społecznych i zasady ich prowadzenia określa art. 6 u.r. [szerzej na ten temat zob. komentarz do tego artykułu]. Informacja o przebiegu procesu legislacyjnego, w tym o projektowanej uchwale oraz prowadzonych konsultacjach społecznych stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ustawy o d.i.p.

Należy podkreślić, że nie przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji przed jej podjęciem stanowi istotne naruszenie prawa, w szczególności zaś stanowi pogwałcenie zasady partycypacji społecznej wyrażonej w art. 3 ust. 2 pkt 1 u.r. Naruszenie takie powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały [na ten temat zob. też komentarz do art. 6].

5. Mapa, na której wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji jako załącznik do uchwały rady gminy

Zgodnie z art. 11 ust. 4 u.r. załącznikiem do uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jest mapa w skali co najmniej 1:5000, sporządzona z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej (w rozumieniu przepisów u.p.g.k.). Na mapie tej wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Nie ma żadnych przeszkód prawnych, żeby obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji wyznaczone były na kilku mapach stanowiących załączniki do uchwały podejmowanej na podstawie art. 8 ust. 1 u.r. – pod warunkiem, że mapy te spełniają wymogi określone w art. 11 ust. 4 u.r. Wówczas każda z map stanowi załącznik do uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Granice obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji muszą być oznaczone w taki sposób, aby było możliwe jednoznaczne ustalenie czy dana działka ewidencyjna jest nim objęta czy też nie. Odesłanie do załącznika w postaci mapy zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. W merytorycznej treści uchwały musi być zawarte stwierdzenie o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w granicach określonych na mapie (mapach) stanowiących załącznik (załączniki) do uchwały. Treść mapy jako załącznika uchwały dopełnia treści normatywne zasadniczej części uchwały. Dopuszczalne jest zawarcie w treści merytorycznej uchwały opisu słownego granic obszaru zdegradowanego i/lub obszaru rewitalizacji, o ile charakter tego opisu wyklucza rozbieżności interpretacyjne. Przykładowo wyznaczany obszar można określić przez wskazanie działek ewidencyjnych, jednostek urbanistycznych, czy sołectw wchodzących w jego skład.

Granice obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji muszą być w taki sposób oznaczone na mapie stanowiącej załącznik do uchwały rady gminy, aby cały obszar rewitalizacji znajdował się na obszarze zdegradowanym[21], a zatem niedopuszczalne jest wyznaczenie obszaru

[21] Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 3 czerwca 2016 r., nr IFIII.4131.1.77.2016, LEX nr 2048683.

rewitalizacyjnego w sposób wykraczający poza granicę obszaru zdegradowanego.

W danej gminie można wyznaczyć jeden obszar zdegradowany i jeden obszar rewitalizacji. Wymaga podkreślenia, że sprzecznym z prawem jest ustanowienie równolegle więcej niż jednego obszaru zdegradowanego i jednego obszaru rewitalizacji. Natomiast w ramach obu tych obszarów można wyodrębnić podobszary. Zgodnie z art. 9 ust 2 u.r., obszar zdegradowany może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic, pod warunkiem stwierdzenia na każdym z podobszarów występowania koncentracji negatywnych zjawisk społecznych oraz gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.r. Również obszar rewitalizacji, stosownie do art. 10 ust 2 u.r. może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic. W razie ich ustanowienia granice podobszarów powinny zostać wyznaczone na mapie stanowiącej załącznik uchwały.

Wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji musi nastąpić w jednej uchwale [szerzej zob. na ten temat komentarz do art. 8].

6. Ustanowienie w uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na rzecz gminy prawa pierwokupu nieruchomości

W uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, zgodnie z art. 11 ust. 5 pkt 1 u.r., rada gminy może ustanowić na rzecz gminy prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji. Ustanowienie prawa pierwokupu stanowi wówczas dodatkowy element treści normatywnej uchwały podejmowanej na podstawie art. 8 ust. 1 u.r. W przypadku skorzystania z możliwości przewidzianej w art. 11 ust. 5 pkt 1 u.r. prawo pierwokupu na rzecz gminy obejmuje wszystkie nieruchomości objęte obszarem rewitalizacji. Niedopuszczalne jest ustanowienie prawa pierwokupu w stosunku do nieruchomości położonych jedynie na określonych częściach obszaru rewitalizacji. Również niedopuszczalne jest ustanowie-

nie na rzecz gminy prawa pierwokupu jedynie określonych rodzajów nieruchomości, jak i wyłączenie określonych rodzajów nieruchomości z zakresu prawa pierwokupu ustanowionego na rzecz gminy. Ustawodawca nie przewidział możliwości jakichkolwiek ograniczeń prawa pierwokupu w razie jego ustanowienia w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Odmienne uregulowania prawa pierwokupu w uchwale rada gminy należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Z uzasadnienia projektu u.r. wynika, że „celem ustanowienia prawa pierwokupu na rzecz gminy jest zapewnienie, w ramach koordynacyjnej roli gminy w rewitalizacji, szerszej możliwości nabywania nieruchomości w celu realizacji przedsięwzięć wynikają- cych z gminnego programu rewitalizacji. Prawo pierwokupu działa w tym przypadku jak instrument uzupełniający możliwość wywłaszczenia (…). Ustanowienie prawa pierwokupu wzmacnia prawne narzędzia prowadzące do tworzenia i gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.g.n., na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych mogą być wykorzystywane gminne zasoby nieruchomości. Rola tych zasobów w rewitalizacji jest niezwykle istotna, pozwalają one bowiem na pełnienie przez gminę koordynacyjnej roli w procesie, która określona została jako nieobowiązkowe zadanie gminy”[22]. Należy jednak zauważyć, że ustanowienie prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz gminy na obszarze rewitalizacji może też doprowadzić do ograniczenia obrotu nieruchomościami na tym obszarze.

Artykuł 11 ust. 6 u.r. przewiduje utratę mocy uprawnienia gminy ustanowionego na podstawie ust. 5 pkt 1 po upływie określonego okresu czasu.

[22] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 29-30.

7. Ustanowienie w uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji zakazu wydawania decyzji na obszarze rewitalizacji

Zgodnie z art. 11 ust. 5 pkt 2 u.r. w uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji rada gminy może ustanowić na obszarze rewitalizacji zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazują, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.r. Zakaz ten stanowi swoiste zabezpieczenie prawidłowego przebiegu rewitalizacji. W uzasadnieniu projektu u.r. stwierdzono, że „w ten sposób gmina zyskuje elastyczne kryteria wyboru obszaru rewitalizacji, zależne przede wszystkim od samego stopnia nasilenia stanu kryzysowego, pozwalające również na uwzględnienie innych przesłanek”[23]. Ustanowienie zakazu stanowi dodatkowy element treści normatywnej uchwały, o której mowa w art. 8 ust. 1 u.r.

Zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy może obejmować:
- albo wszystkie możliwe zmiany sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji,
- albo jedynie określone w uchwale zmiany sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji (w tym zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części).

Przykładowo w podjętych dotychczas uchwałach w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji ustanawiane były zakazy wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla zmiany sposobu zagospodarowania terenu polegających na:

[23] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 16.

– budowie obiektu budowlanego, w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, z indywidualnymi instalacjami grzewczymi na paliwo stałe;
– zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wymagającej przebudowy w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, posiadającego indywidualną instalację grzewczą na paliwo stałe, nie obejmującej zmiany tej instalacji[24].

Ustanowienia zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie jeśli nieustanowienie takiego zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska, których wystąpienie warunkuje wyznaczenie obszaru zdegradowanego. Na zaistnienie tego warunku powinien wskazywać stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

W przypadku gdy w uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji przewidziano zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy (dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu), to zgodnie z art. 62 ust. 1a u.p.z.p. właściwy organ:
– odmawia wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli wnioskowana inwestycja jest objęta zakazem określonym w tej uchwale;
– zawiesza postępowanie w sprawie wydania albo zmiany decyzji o warunkach zabudowy, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie tej uchwały, jeżeli wnioskowana inwestycja jest objęta zakazem określonym w tej uchwale;
– podejmuje zawieszone postępowanie w sprawie wydania albo zmiany decyzji o warunkach zabudowy, w przypadku utraty mocy obowiązującej tej uchwały, jeżeli dla terenu objętego wnioskiem o wydanie albo zmianę decyzji o warunkach zabudowy nie obowiązuje plan miejscowy.

---

[24] Zob. § 3 uchwały Nr XXXVII/734/16 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie miasta Bydgoszczy (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2016 r., poz. 4631).

Przepis ten znajduje również zastosowanie w razie gdy w uchwale ustanawiającej SSR przewidziano zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy na podstawie art. 30 u.r.

Zakaz przewidziany w art. 11 ust. 5 u.r. dotyczy wyłącznie decyzji o warunkach zabudowy, o której mowa w art. 59 u.p.z.p., a zatem nie obejmuje decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o której mowa w art. 50 ust. 1 u.p.z.p.

8. Ograniczenie czasowe prawa pierwokupu oraz zakazu wydawania decyzji na obszarze rewitalizacji

W art. 11 ust. 6 u.r. ustawodawca przewidział ograniczenie czasowe obowiązywania prawa pierwokupu nieruchomości oraz zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy ustanowionych w uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Zgodnie z tym przepisem w przypadku gdy w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie uchwały wyznaczającej te obszary nie weszła w życie uchwała ustanawiająca Specjalną Strefę Rewitalizacji uprawnienia i zakazy, o których mowa w art. 11 ust. 5 u.r., tracą moc. *Ratio* takiego czasowego ograniczenia obowiązywania uprawnień i zakazów określonych w art. 11 ust. 5 u.r. należy doszukiwać w tym, że w razie utworzenia SSR:

– z mocy samego prawa, na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 4b u.g.n. gminie przysługuje prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych w tej strefie;
– w uchwale ustanawiającej SSR zgodnie z art. 30 u.r. gmina może ustanowić zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stopień pokrycia obszaru SSR miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazuje, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do zmian w zagospodarowaniu SSR niezgodnych z gminnym programem rewitalizacji albo utrudniających jego realizację.

Ze względu na to, że SSR ustanawia się w celu zapewnienia sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych przewidzianych w GPR, należy uznać, że narzędzia określone w przepisach art. 109 ust. 1 pkt 4b

u.g.n. oraz w art. 30 u.r. precyzyjniej odpowiadają potrzebom rewitalizacji w danej gminie niż środki ustanawiane na podstawie art. 11 ust. 5 u.r., ponieważ ich obowiązywanie wiąże się z uprzednim dokonaniem oceny potrzeby ustanowienia SSR i zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy w ramach tej strefy. Co do zasady SSR obejmuje cały obszar rewitalizacji, choć ustawodawca dopuszcza podjęcie odrębnych uchwał w sprawie SSR dla poszczególnych podobszarów rewitalizacji. W przypadku ustanowienia SSR zakres przedmiotowy i terytorialny prawa pierwokupu na rzecz gminy oraz zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy jest tożsamy z tymi, które mogą być ustanowione w uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Dlatego też w piśmiennictwie wskazuje się, że przewidziane w art. 11 ust. 5 u.r. środki „wprowadzić można na okres 2 lat – w tym czasie wejść w życie powinna uchwała o Specjalnej Strefie Rewitalizacji, przedłużająca obowiązywanie tych regulacji”[25], a „zakaz [przewidziany komentowanym przepisem – uwaga M.M.] traci moc po 2 latach od jego uchwalenia”[26]. Tak ujęte ograniczenie czasowe prawa pierwokupu i zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy można wyprowadzić stosując wykładnię funkcjonalną komentowanego przepisu. Niemniej jednak konstrukcja tego przepisu nie jest precyzyjna. Dyspozycja tego przepisu wprost odnosi się jedynie do sytuacji, w której w terminie określonym w tym przepisie nie zostanie utworzona na obszarze rewitalizacji Specjalna Strefa Rewitalizacji. Ustawodawca nie unormował *expressis verbis* sytuacji, w której w ciągu 2 lat od wejścia w życie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji dojdzie do ustanowienia SSR, tj. wejdzie w życie uchwała w tej sprawie. Potencjalnie może to rodzić wątpliwość czy w razie ustanowienia zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy w uchwale w sprawie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, a nie ustanowienia tego zakazu w następnie podjętej uchwale o SSR, zakaz ten nadal obowiązuje na mocy uchwały, o której mowa w art. 8 ust .1 u.r. Nie może budzić wątpliwości, że w przypadku nieograniczonego czasowo pozostawania w mocy prawa pierwokupu ustanowionego w uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i ob-

[25] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 53.
[26] *Ibidem*, s. 51.

szaru rewitalizacji ustanowienie w art. 109 ust. 1 pkt 4b u.g.n. prawa pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarze SSR jest bezcelowe – obszar SSR zasadniczo zawiera się bowiem w obszarze rewitalizacji. Przemawia to za utratą mocy po upływie 2 lat prawa pierwokupu ustanowionego w uchwale, o której mowa w art. 8 ust. 1 u.r. Z drugiej jednak strony można argumentować, że *ratio legis* art. 109 ust. 1 pkt 4b u.g.n. odnosi się do sytuacji, w których prawo pierwokupu na rzecz gminy nie zostało ustanowione w uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Analogiczne uwagi można poczynić w odniesieniu do zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy, z tym zastrzeżeniem, że uchwalenie tego zakazu w uchwale ustanawiającej SSR jest fakultatywne. Jeśli zatem zamierzeniem ustawodawcy było ograniczenie czasowe obowiązywania uprawnień i zakazów określonych w art. 11 ust. 5 u.r. dające czas na ewentualne utworzenie SSR (co przesądza o zakresie terytorialnym prawa pierwokupu nieruchomości) oraz ustanowienie w ramach SSR zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy to właściwszą konstrukcją byłoby wyraźne ustawowe zastrzeżenie, że instrumenty przewidziane w komentowanym przepisie tracą moc gdy w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji nie weszła w życie uchwała w sprawie ustanowienia SSR lub w momencie wejścia w życie uchwały ustanawiającej SSR. W obecnym stanie prawnym potencjalne wątpliwości w wykładni komentowanego przepisu będą musiały być rozstrzygnięte w judykaturze.

Michał Miłosz

Art. 12. Jeżeli w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub innym dokumencie strategicznym dotyczącym rozwoju gminy, przyjętym uchwałą rady gminy, określono obszary charakteryzujące się cechami obszarów zdegradowanych, o których mowa w art. 9 ust. 1, lub obszarów rewitalizacji, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 3, dopuszcza się podjęcie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji bez konieczności sporządzania i załączenia do wniosku diagnozy, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1. W takim przypadku do wniosku załącza się informację o spełnieniu wymagań, o których mowa w zdaniu pierwszym.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Warunki dopuszczalności odstąpienia od obowiązku sporządzenia diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

1. Wprowadzenie

Procedura poprzedzająca przyjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wymaga sporządzenia diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r. [szerzej na ten temat zobacz komentarz do art. 11]. Diagnoza ta musi potwierdzać spełnienie przez obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji przesłanek ich wyznaczenia. Obowiązek sporządzenia diagnozy ciąży na organie wykonawczym gminy. Diagnoza stanowi obligatoryjny załącznik wniosku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do rady gminy o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Diagnoza powinna zostać sporządzona również w przypadku, w którym uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji podejmowana jest z inicjatywy rady gminy [zob. uwagi na

ten temat w komentarzu do art. 11]. Podjęcie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji bez uprzedniego sporządzenia wymaganej diagnozy należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Oznacza to, że niedopełnienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązku sporządzenia diagnozy stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały określonej w art. 8 ust. 1 u.r. Artykuł 12 u.r. przewiduje wyjątek od obowiązku sporządzenia diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (i w konsekwencji także od załączenia diagnozy do wniosku).

2. Warunki dopuszczalności odstąpienia od obowiązku sporządzenia diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Zgodnie z art. 12 u.r. dopuszczalne jest odstąpienie od obowiązku sporządzania diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r., jeżeli w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub innym dokumencie strategicznym dotyczącym rozwoju danej gminy, określono obszary charakteryzujące się cechami obszarów zdegradowanych lub obszarów rewitalizacji.

Zastosowanie wyjątku przewidzianego w art. 12 u.r. wymaga spełnienia określonych warunków odnoszących się do: charakteru aktu, formy i organu właściwego do jego przyjęcia oraz treści aktu pozwalającego na odstąpienie od obowiązku sporządzenia diagnozy. Wyznaczenie obszaru charakteryzującego się cechami obszaru zdegradowanego lub obszaru rewitalizacji musi nastąpić bądź w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, bądź w innym dokumencie strategicznym dotyczącym rozwoju gminy. Warunkiem jest aby dokument taki był przyjmowany, tak jak studium gminne, w formie uchwały, a organem przyjmującym musi być rada gminy. Oznacza to, że dokumentem o którym mowa w art. 12 u.r., nie może być przykładowo strategia rozwoju powiatu lub program rozwoju powiatu przyjęte przez radę powiatu.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem polityki przestrzennej gminy (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.), który w sposób usystematyzowany wskazuje istniejący stan dotychczasowego zagospodarowania przestrzennego gminy oraz przedstawia ogólną koncepcję jego przekształcenia i ustanawia lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Studium gminne sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy, a sporządzenie studium dla każdej gminy jest obligatoryjne. Innym dokumentem strategicznym dotyczącym rozwoju gminy, który w szczególności może być brany pod uwagę pod kątem zastosowania wyjątku z art. 12 u.r., jest strategia rozwoju gminy. Wskazany dokument jest bowiem aktem polityki rozwoju, stanowiącym długookresowy plan rozwoju gminy, który określa podstawowe uwarunkowania rozwoju gminy oraz cele i kierunki w jakich powinna rozwijać się gmina aby w szczególności zapewnić zrównoważony rozwój oraz poprawę warunków życia mieszkańców. W rachubę mogą wchodzić także inne dokumenty dotyczące rozwoju gminy przyjmowane w drodze uchwały rady gminy.

Studium gminne lub inny dokument dotyczący rozwoju gminy może stanowić podstawę do odstąpienia od obowiązku sporządzania diagnozy, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r., jeżeli określa obszary charakteryzujące się cechami obszarów zdegradowanych lub obszarów rewitalizacji. Po pierwsze oznacza to, że w treści takiego dokumentu musi być dokonana delimitacja obszarów umożliwiająca wyznaczenie granic obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w uchwale ustanawiającej te obszary. Po drugie, obszary wskazane w takim dokumencie muszą znamionować się cechami obszaru zdegradowanego wskazanymi w art. 9 ust. 1 u.r. lub cechami obszaru rewitalizacji określonymi w art. 10 ust. 1 i 3 u.r. [szerzej na temat tych cech zob. komentarz do art. 9 i 10]. Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 12 u.r. funktorem „lub" (co jest spójnikiem alternatywy nierozłącznej) rozdzielającym warunki wyłączenia dotyczące cech obszaru oznacza, że dla dopuszczalności wyjątku wystarcza spełnienie jednej z alternatywnych przesłanek. Wystraczającym jest zatem aby studium lub inny dokument wyznaczał obszary noszące cechy obszaru zdegradowanego, nie musi on w jego ramach identyfikować obszarów charakteryzujących się cechami określonymi w art. 10 ust. 1 i 3 u.r. (cechami obszaru rewitalizacji). Jest to dyskusyjne rozwiązanie. O ile bowiem obszary noszące cechy obszarów

rewitalizacji z samej definicji mają charakter obszarów zdegradowanych, a zatem wyznaczenie w studium gminnym lub innym dokumencie strategicznym obszarów charakteryzujących się cechami obszarów rewitalizacji umożliwia delimitację obszaru zdegradowanego (a w jego ramach obszaru rewitalizacji) w uchwale podej- mowanej przez radę gminy. O tyle określenie w dokumencie, o którym mowa w art. 12 u.r., obszarów noszących jedynie cechy obszaru zdegradowanego, może nie wystarczać do potwierdzenia w odniesieniu do konkretnych obszarów zachodzenia przesłanek wyznaczenia obszaru rewitalizacji.

Kwestia, czy dany dokument określa obszary noszące cechy obszaru zdegradowanego lub obszaru rewitalizacji, zależy od treści w nim zawartych i stopnia jego szczegółowości. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z art. 10 ust. 1 u.p.z.p. uwzględnia się uwarunkowania faktyczne wynikające m.in. z dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenu; stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony; stanu środowiska oraz warunków i jakości życia mieszkańców. Uwarunkowania te potencjalnie mogą stanowić podstawę do ustalenia występowania na określonych obszarach cech obszaru zdegradowanego. W tym kontekście wymaga zaznaczenia, że art. 10 ust. 2 pkt 14 u.p.z.p. przewiduje, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa „obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji[27]". Należy też podkreślić, że na mocy art. 10 ust. 2 pkt 14a u.p.z.p. dodanego przez art. 41 pkt 3 lit. b tiret piąte u.r. zmieniającej u.p.z.p. z dniem 18 listopada 2015 r. studium powinno określać obszary zdegradowane – oznacza to, że z czasem standardem będzie wskazanie takich obszarów w studiach gminnych.

Nie można wykluczyć sytuacji, że wyznaczenie obszarów charakteryzujących się cechami obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji możliwe będzie na podstawie danych zawartych w różnych dokumentach. Dlatego też na gruncie art. 12 u.r. należy uznać, że dopuszczalne jest łączne skorzystanie z kilku dokumentów określających obszary

[27] Wymóg oznaczania obszarów remediacji w studium gminnym został wprowadzony do u.p.z.p. na mocy art. 41 pkt 3 lit. b tiret czwarte u.r.

charakteryzujące się cechami obszarów zdegradowanych, o ile wszystkie te dokumenty spełniają warunki określone w komentowanym artykule.

Wyjątek przewidziany w art. 12 u.r. ma charakter fakultatywny, albowiem organ wykonawczy gminy, pomimo istnienia studium lub innego dokumentu strategicznego określającego obszary charakteryzujące się cechami obszarów zdegradowanych lub obszarów rewitalizacji, może i tak zdecydować się na sporządzenie diagnozy, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r. Sporządzenie takiej diagnozy może służyć sprawdzeniu aktualności wcześniejszych ustaleń co do występowania na terenie gminy cech obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji, a także doprecyzowaniu takich ustaleń. W szczególności sporządzenie diagnozy jest wskazane w sytuacji, gdy wcześniejsze ustalenia są oparte na już zdezaktualizowanych danych.

W przypadku, w którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) odstąpi, na podstawie art. 12 u.r., od sporządzenia diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji zobowiązany jest dołączyć do wniosku kierowanego do rady gminy załączyć informację o dokumencie (lub dokumentach) spełniającym wymogi określone w komentowanym przepisie, w tym wskazać dane zawarte w tym dokumencie umożliwiające wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Odrębną w stosunku do art. 12 u.r. podstawę prawną do odstąpienia od obowiązku sporządzenia diagnozy na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r. określa art. 52 u.r. Zgodnie z tym przepisem przejściowym jeżeli uchwalony przez radę gminy przed dniem wejścia w życie komentowanej ustawy program zawierający działania służące wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego zawiera co najmniej opis procesu wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów gminy oraz diagnozę pozwalającą na wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, na jego podstawie może zostać opracowany i uchwalony GPR. W takim przypadku rada gminy przed przystąpieniem do sporządzenia GPR podejmuje uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na podstawie diagnozy pozwalającej na wyznaczenie tych obszarów zawartej we wskazanym programie.

Adam Bochentyn

Art. 13. Uchwała, o której mowa w art. 8, stanowi akt prawa miejscowego.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji
   2.1. Definicja pojęcia „akt prawa miejscowego"
   2.2. Uchwała rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jako akt prawa miejscowego
3. Zaskarżenie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji do sądu administracyjnego

1. Wprowadzenie

Uchwała rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji stanowi, zgodnie z treścią przepisu art.13 u.r., akt prawa miejscowego, a zatem akt prawny (normatywny) o mocy powszechnie obowiązującej. Akt ten wiąże zarówno podmioty usytuowane w strukturze państwa i samorządu terytorialnego, w tym organy administracji publicznej, jak również podmioty usytuowane poza tą strukturą (jednostki i ich organizacje). Z normatywnego charakteru uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wynika wiele wymogów dotyczących m.in. zasad przygotowania projektu uchwały oraz zasad jej ogłaszania i obowiązywania.

2. Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

2.1. Definicja pojęcia „akt prawa miejscowego"

Akty prawa miejscowego[28] stanowią, obok Konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń, źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Tego rodzaju akty normatywne obowiązują, zgodnie z treścią art. 87 ust 2. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawiane są, na co wskazuje przepis art. 94 zd. 1 Konstytucji RP, przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W kwestii zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego przepis art. 94 zd. 2 Konstytucji RP odsyła do ustaw zwykłych. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego

[28] Na temat aktów prawa miejscowego zob. m.in. M. Bogusz, Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego, Gdańsk 2008; M. Bogusz, *Konstrukcja upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego a konstrukcja upoważnienia do wydania rozporządzenia*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2005, nr 14, s. 401–409; J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, „Przegląd Legislacyjny" 2004, nr 2, s. 83–92; J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 3, s. 29–50; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015; D. Dąbek, *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 108–135, B. Dolnicki, *W sprawie pojęcia aktów prawa miejscowego* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009, s. 78–86; B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2004, nr 5, s. 5–21; M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2001, nr 1, s. 49–79; T. Szewc, *Problem kwalifikacji aktów prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy" 2006, nr 3, s. 47–57; M. Szewczyk, *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny" 1997, nr 4, s. 9–30; J.H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016; J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997* r., „Przegląd Legislacyjny" 2000, nr 1, s. 79–105.

stanowionych przez organy samorządu gminnego, do których to aktów zalicza się uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, wskazane kwestie uregulowane zostały w rozdział 4 u.s.g. pt. „Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę". Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Ponadto na podstawie u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: (1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, (2) organizacji urzędów i instytucji gminnych, (3) zasad zarządu mieniem gminy, (4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ponadto w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt (burmistrz, prezydent miasta) w formie zarządzenia (art. 41 ust. 1 i 2 u.s.g.). Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Pojęciem aktu prawa miejscowego określa się, przy uwzględnieniu przywołanych przepisów Konstytucji, „akty prawa powszechnie obowiązującego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły"[29]. D. Dąbek przyjęła, że treść Konstytucji pozwala na wyodrębnienie następujących podstawowych elementów służących zdefiniowaniu współczesnego normatywnego pojęcia „akt prawa miejscowego": (1) jest to podstawowe źródło prawa powszechnie obowiązującego, (2) obowiązuje powszechnie na obszarze działania organów, które go ustanowiły (a więc lokalnie), (3) jest stanowiony na podstawie i w granicach ustaw, (4) jest stanowiony przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządo-

[29] B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 821.

wej, (5) został ogłoszony (na zasadach i w trybie określonym w ustawie, co jest warunkiem jego wejścia w życie)[30]. W oparciu o przepisy innych niż Konstytucja aktów prawnych, w tym ustrojowych ustaw samorządowych (m.in. u.s.g.) oraz u.o.a.n., D. Dąbek dodała następujące elementy definicji aktu prawa miejscowego: (1) musi istnieć wyraźne upoważnienie ustawowe do wydania aktu (szczegółowe lub generalne), (2) adresatem kompetencji prawotwórczych są w odniesieniu do aktów samorządowych wspólnoty samorządowe, w których imieniu działają organy jednostek samorządu terytorialnego, natomiast w odniesieniu do aktów administracji rządowej – wojewoda i organy administracji niezespolonej, (3) warunkiem wejścia w życie aktu jest jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a niekiedy również ogłoszenie przez obwieszczenie lub w zwyczajowo przyjęty sposób na danym terenie lub w środkach masowego przekazu (przepisy porządkowe), (4) samorządowy akt prawa miejscowego co do zasady wydawany jest w formie uchwały (z zastrzeżeniem pewnych wyjątków np. przepisów stanowionych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta), natomiast akt administracji rządowej w formie rozporządzenia lub zarządzenia, (5) prawo miejscowe podlega kontroli sprawowanej przez organy nadzoru (tryb i zasady sprawowania nadzoru są różne w odniesieniu do aktów samorządowych, a inne w odniesieniu do aktów wydawanych przez administrację rządową) i sądy administracyjne[31].

W doktrynie przyjmuje się zazwyczaj podział aktów prawa miejscowego przy zastosowaniu kryterium „kombinowanego", które uwzględnia zarówno treść aktu normatywnego, jak i rodzaj upoważnienia ustawowego, na podstawie którego wydany został akt. Podział ten prowadzi do wyodrębnienia następujących grup aktów:
– akty zawierające przepisy wykonawcze;
– akty zawierające przepisy porządkowe;
– akty zawierające przepisy ustrojowo-organizacyjne (strukturalno-organizacyjne)[32].

---

[30] D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 63.
[31] *Ibidem*, s. 64.
[32] M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studiów z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008, s. 41.

Przepisy gminne wykonawcze wydawane są w oparciu o szczegółowe upoważnienia ustawowe, natomiast przepisy statutowe i porządkowe na podstawie ustawowych upoważnień generalnych. Jak jednak zauważyła D. Dąbek, „wszystkie akty prawa miejscowego mają wykonawczy charakter w szerokim tego słowa znaczeniu. Wykonawczy w stosunku do ustawy charakter mają więc zarówno akty określane przez doktrynę mianem »wykonawczych«, jak też akty wydawane na podstawie upoważnień generalnych. Jedne i drugie służą wykonywaniu ustawy w tym znaczeniu, że jedne i drugie muszą być zgodne z celami ustawowych upoważnień i nie mogą przekraczać wyznaczonych przez ustawy granic”[33].

Akty prawa miejscowego mogą być stanowione dla terenów obejmujących jedynie część terytorium danej JST[34]. Możliwość taka w odniesieniu do uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wynika wprost z przepisów art. 9 ust. 1 i 10 ust. 1 u.r.

2.2. Uchwała rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jako akt prawa miejscowego

Do projektu uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, jako aktu prawa miejscowego, znajdą zastosowane zasady wyrażone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 143 z.t.p. do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1–7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Tekst uchwały powinien rozpoczynać się od przytoczenia przepisu ustawy zawierającego upoważnienie ustawowe, jako podstawy prawnej podjęcia uchwały (§ 121 ust. 1 z.t.p. w zw. z § 143 z.t.p.). Przy odpowiednim zastosowaniu do projektu uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji przepisu § 121 ust. 3 z.t.p. jej podstawę prawną można wyrazić zwrotem: „Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U.

[33] D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 75.
[34] B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie*…, s. 823.

z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) oraz art. 8 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777 z późn. zm.) uchwala się co następuje:…". Przy podstawie prawnej podjęcia uchwały można podać ewentualnie art. 11 ust. 4 u.r. dotyczący mapki stanowiącej obligatoryjny załącznik do uchwały. Ponadto podstawą podjęcia uchwały będzie art. 11 ust. 5 u.r., jeżeli w uchwale rada gminy ustanawia prawo pierwokupu na rzecz gminy wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji oraz zakaz wydawania na obszarze rewitalizacji decyzji o warunkach zabudowy.

Z treści uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji powinno wynikać, że wyznacza ona jeden obszar zdegradowany i jeden obszar rewitalizacji. Ewentualnie zarówno obszar zdegradowany, jak i obszar rewitalizacji może zostać podzielony na podobszary. Ponadto w uchwale powinno się znaleźć odesłanie do załącznika – mapki, na której wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji (np. przy zastosowaniu formuły „Wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji dla Gminy… w granicach określonych w załączniku do niniejszej uchwały"). Załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały i powinien w sposób jednoznaczny określać granice obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz ewentualnie granice podobszarów. Załącznikiem do uchwały nie może być natomiast diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Diagnoza taka stanowi załącznik do wniosku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, co potwierdza spełnienie przez obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji przesłanek ich wyznaczenia (zob. art. 11 ust. 2 u.r.). Nie ma jednak charakteru normatywnego. W przypadku jej załączenia do uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji uchwała jest nieważna w części obejmującej diagnozę[35].

[35] Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 maja 2016 r., 36/2016, LEX nr 2041898; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 25 maja 2016 r., 47/2016, LEX nr 2048683; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 19 maja 2016 r., 46/2016, LEX nr 2044178; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 4 listopada 2016 r., IFIII.4131.1.116.2016, LEX nr 2153456.

Uchwała rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, jako akt prawa miejscowego, podlega ogłoszeniu zgodnie z zasadami określonymi w u.o.a.n. Obowiązkowe jest, zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 u.o.a.n., ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin ogłasza się, zgodnie z treścią przepisu art. 13 pkt 2 u.o.a.n., w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wydawanym przez wojewodę w postaci elektronicznej (art. 23 oraz art. 2a ust. 2 u.o.a.n.). Akty normatywne podlegają co do zasady[36] ogłoszeniu w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[37]. Ogłoszenia aktu normatywnego nie należy utożsamiać w wejściem w życie tego aktu. Akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że w samym akcie określono termin dłuższy (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.)[38]. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jest ważna bezterminowo[39]. Zaznaczyć jednak trzeba, że uprawnienia i zakazy wskazane w art. 11 ust. 5 u.r., tj. ustanowione na rzecz gminy prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji oraz zakaz wydawania na obszarze rewitalizacji decyzji o warunkach zabudowy [zob. komentarz do art. 11 u.r.], tracą moc w przypadku, gdy w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie uchwały nie weszła w życie uchwała w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji SSR.

---

[36] Przepisy porządkowe, zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 u.o.a.n., ogłasza się również, niezależnie od obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu.

[37] T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 570 ze zm.

[38] Przepisy porządkowe wchodzą w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia (art. 4 ust. 3 u.o.a.n.).

[39] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 24.

Uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w ciągu 7 dni od dnia podjęcia powinna zostać przedłożona wojewodzie przez organ wykonawczy gminy (art. 90 ust. 1 u.s.g.). Przekroczenie wskazanego terminu nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych co do samej uchwały oraz co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez wojewodę[40].

Zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, natomiast o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru[41] w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 u.s.g.[42]. Jeżeli wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedstawił uchwałę rady gminy z uchybieniem terminu wskazanego w art. 90 u.s.g., to termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego będzie wynosić 30 dni od dnia faktycznego doręczenia uchwały[43]. Jeśli natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta) w ogóle nie przedstawił aktu organowi nadzoru, to nie ma końcowej daty, z której upływem stwierdzenie nieważności aktu organu gminy

---

[40] Por. wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 r., SA/Gd 965/90, LEX nr 10169.

[41] Organami nadzoru nad działalności gminną są, zgodnie z treścią art. 86 u.s.g., Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji nie jest aktem dotyczącym spraw finansowych. Jeżeli chodzi natomiast o zakres nadzoru sprawowanego w odniesieniu do aktów prawa miejscowego podejmowanych przez organy gminy to zgodzić należy się z P. Chmielnickim, który sformułował następujący pogląd: „Niewątpliwie ważkim argumentem przyczyniającym się do ustalenia właściwości wojewody i Prezesa Rady Ministrów w sprawach nadzoru jest sposób regulacji przez ustawodawcę kwestii obowiązku przedstawiania uchwał rady gminy i zarządzeń wójta. Pominięcie w dyspozycji art. 90 ust. 1 trzeciego organu nadzoru, jakim jest Prezes Rady Ministrów, uzasadnia przyjęcie, że tylko organy wymienione w art. 90 są właściwe do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy i zarządzenia wójta (P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 879).

[42] Warunkiem rozpoczęcia biegu terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. jest doręczenie uchwały rady gminy organowi nadzoru w trybie określonym w art. 90 u.s.g. W sytuacji, gdy organ otrzyma uchwałę lub dowie się o jej treści w inny sposób, bieg terminu się nie rozpoczyna (A. Matan [w:] *Ustawa* samorządzie…, s. 1151–1152.

[43] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 czerwca 2014 r., II SA/Kr 526/14, LEX nr 1565750.

przez organ nadzoru staje się niedopuszczalne[44]. W takim przypadku termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego nie rozpocznie biegu[45]. Przewidziany w art. 91 ust. 1 u.s.g. termin ma charakter prekluzyjny, co wyklucza dopuszczalność jego przerwania przez wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy[46]. Po upływie wskazanego terminu organ nadzoru traci kompetencję do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy[47]. Może natomiast zaskarżyć uchwałę rady gminy do sądu administracyjnego. Zaskarżenie uchwały przed upływem terminu 30 dni od daty doręczenia wojewodzie tej uchwały jest niedopuszczalne[48].

Orzeczenie wojewody o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy ma charakter deklaratoryjny i działa *ex tunc* (z mocą wsteczną)[49]. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności[50]. Wydanie rozstrzygnięcia następuje z chwilą podpisania przez uprawniony podmiot[51]. Obligatoryjnym elementem rozstrzygnięcia nadzorczego jest wywód w zakresie naruszenia przepisu prawa[52]. NSA sformułował następujący pogląd: „Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku

---

44 P. Chmielnicki [w:] *Ustawa o samorządzie…*, s. 900.

45 Por. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1059/09, LEX nr 594863.

46 Wyrok NSA z dnia 19 marca 1992 r., SA/Wr 104/92, LEX nr 26079.

47 Wyrok NSA z dnia 30 października 1996 r., III SA 838/96, „Prawo Gospodarcze" 1997, nr 5, s. 33.

48 Por. postanowienie NSA z dnia 9 grudnia 1994 r., I SA 1706/94, LEX nr 10642.

49 Wyrok NSA z dnia 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90, LEX nr 10165.

50 Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, LEX nr 82404.

51 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 października 2011 r., II SA/Gl 627/11, LEX nr 1152574.

52 Wyrok NSA z dnia 28 marca 2003 r., II SA/Wr 1500/03, LEX nr 166985.

wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia"[53]. Naruszeniem prawa skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji może być zatem naruszenie prawa materialnego, w tym np. powtarzanie w akcie prawa miejscowego treści przepisów ustawowych[54], wprowadzenie do aktu prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do odczytania[55], przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego[56]. Ponadto za istotne naruszenie prawa może być uznane naruszenie przepisów regulujących procedurę legislacyjną, np. podjęcie uchwały w głosowaniu, któremu przewodniczyła osoba nieuprawniona[57] czy też udział w głosowaniu nad podjęciem uchwały radnego podlegającego wyłączeniu[58]. Istotnym naruszeniem prawa jest również nieprzeprowadzenie obligatoryjnych konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały[59], a takie konsultacje przewidują przepisy art. 8 ust. 2 u.r. oraz art. 11 ust. 3 u.r. Jak zauważył Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym[60] podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji stanowi określenie obszaru rewitalizacji w ten sposób, że wykracza on poza granicę obszaru zdegradowanego, bądź wskazanie tego obszaru bez jednoczesnego określenia granic obszaru zdegradowanego (naruszenie art. 10 ust. 1 u.r.).

---

[53] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 3 czerwca 2016 r., IFIII.4131.1.77.2016, LEX nr 2036630.

[54] Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 r., II SA/Ol 974/08, LEX nr 478533.

[55] Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2007 r., II SA/Op 350/07, LEX nr 433951.

[56] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 października 2014 r., III SA/Kr 1071/14, LEX nr 1534803.

[57] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2007, III SA/Kr 784/07, LEX nr 340471.

[58] Wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., II SA/Wr 1498/02, LEX nr 74731.

[59] Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 491/07, LEX nr 463691.

[60] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 3 czerwca 2016 r., IFIII.4131.1.77.2016, LEX nr 2052481.

Rozstrzygnięcie nadzorcze podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia (art. 98 ust. 2 u.s.g.). Zgodnie z treścią art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego objęte są kognicją sądów administracyjnych.

Ponieważ uchwała rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jest aktem prawa miejscowego, nie dotyczy jej ograniczenie wskazane w przepisie art. 94 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia. Możliwe jest zatem stwierdzenie nieważności uchwały również po roku od jej podjęcia.

3. Zaskarżenie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji do sądu administracyjnego

Uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji podlega, jako akt prawa miejscowego, kontroli sądu administracyjnego, na co wskakuje wprost art. 3 § 2 pkt. 5 ustawy p.p.s.a. Skargę na akt prawa miejscowego może wnieść każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą (art. 101 ust. 1 u.s.g.). Skargę można wnieść w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę (art. 101 ust. 2a u.s.g.). Sąd uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego stwierdza jego nieważność w całości lub w części. Jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności aktu, wówczas sąd ograniczy się do stwierdzenia, że został on wydany z naruszeniem prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Sytuacja taka będzie miała miejsce wówczas, gdy przy podjęciu uchwały doszło jedynie do nieistotnego naruszenia prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.).

Kwestią, która w praktyce może powodować kontrowersje jest ustalenie legitymacji do wniesienia skargi na uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. W przypadku aktów prawa miejscowego sąd administracyjny, zgodnie z treścią art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie

wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Takim przepisem szczególnym jest art. 101 ust. 1 u.s.g.

W przygotowanym w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa „Praktycznym Komentarzu" sformułowany został następujący pogląd odnośnie do legitymacji skargowej na uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji: „Charakter aktu prawa miejscowego oznacza w szczególności możliwość zaskarżenia wyznaczenia obszarów przez osoby wykazujące w tym zakresie interes prawny. Pojęcie interesu prawnego jako przesłanki zaskarżenia aktu prawa miejscowego jest dość złożone, doczekało się wielu orzeczeń i komentarzy doktryny. Z uwagi na nowatorski charakter zastosowanych w ustawie rozwiązań można przyjąć, że przesłanką wystąpienia interesu prawnego będzie zarówno uwzględnienie nieruchomości w ramach obszaru rewitalizacji (jako zapowiedź uchwalenia dla tego obszaru Specjalnej Strefy Rewitalizacji zawierającej szczególne rozwiązania prawne), jak i brak takiego uwzględnienia (pozbawiający właściciela możliwości ubiegania się w przyszłości np. o dotacje remontowe). Także zastosowanie w uchwale zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz prawa pierwokupu stanowić może podstawę jej zaskarżenia, stąd, szczególnie w przypadku decyzji o warunkach zabudowy, niezwykle istotne jest zawarcie w uchwale szerokiego uzasadnienia wskazującego na spełnienie ustawowych przesłanek zastosowania tego środka"[61]. Odnosząc się do zaprezentowanego poglądu w pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że wprawdzie przepis art. 50 p.p.s.a. wskazuje, że uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest „każdy, kto ma w tym interes prawny (...)", jednakże w przypadku skargi na akt prawa miejscowego legitymacja skargowa opiera się na przepisie art. 101 ust. 1 u.s.g., który stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 50 p.p.s.a.[62]. Zatem podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy, w tym uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego

[61] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 23–24.

[62] Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 29 marca 2016 r., II SA/Rz 127/16, LEX nr 2011342. Zwrócić należy uwagę, że uzależnienie legitymacji skargowej od wykazania przez skarżącego naruszenia jego interesu prawnego jest krytykowane w doktrynie (zob. T. Woś [w:] T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 120-121).

i obszaru rewitalizacji, może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone[63]. Jak zauważył J. Zimmermann uprawniony do wniesienie skargi na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a. jest każdy kto ma interes prawny we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, a zatem interes w przeprowadzeniu kontroli sądowej, dotyczący wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego. Natomiast sformułowanie „naruszenie interesu prawnego" odnieść należy do ochrony istniejącego interesu prawnego, który został ograniczony lub zmieniony przez uchwałę (zarządzenie) organu samorządu terytorialnego[64]. Chodzi w tym przypadku o interes istniejący przed wydaniem określonego aktu i przez ten akt naruszony[65]. Jak zauważył NSA: „Prawo do zaskarżenia aktów prawa miejscowego to uprawnienie o doniosłym ustrojowym znaczeniu, pozwala bowiem na zaskarżanie aktów prawa powszechnie obowiązującego. Z tego względu ustawodawca zaostrzył – w stosunku do podstawowej regulacji sądowoadministracyjnej – rygory związane z wnoszeniem skarg. Nie wystarczy zatem nawet wykazanie interesu prawnego, należy jeszcze wykazać jego naruszenie a nie tylko naruszenie takich przepisów z których interes prawny skarżącego nie wynika"[66]. Sąd administracyjny, jak zauważył NSA, nie jest uprawniony, pomimo tego, że nie jest związany zarzutami skargi, samodzielnie poszukiwać normy prawa materialnego, która zostałaby naruszona zaskarżonym aktem prawa miejscowego[67]. Uprawnienie wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, a zatem nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia osoby skarżącej uchwałę[68].

Należy się również zastanowić, odnosząc się do poglądu zaprezentowanego w „Praktycznym komentarzu", czy legitymację do zaskarżenia uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru

---

[63] Por. wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, LEX nr 141458.

[64] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne…*, s. 358–359.

[65] J. Zimmermann , *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 615.

[66] Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2009 r., II OSK 1421/08, LEX nr 518487.

[67] Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 1885/07, LEX nr 470929.

[68] Wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., II SA 2503/01, LEX nr 81964.

rewitalizacji wywodzić można z potencjalnej możliwości uchwalenia dla tego obszaru SSR zawierającej szczególne rozwiązania prawne. Wydaje się, że pogląd taki jest zbyt daleko idący i nie uwzględnia dorobku judykatury odnoszącego się do przesłanki naruszenia interesu prawnego. W skardze do sądu administracyjnego należy wykazać już dokonane uchwałą organu gminy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę, a nie tylko ewentualnie zagrażające naruszenie tego interesu lub uprawnienia[69]. Jak zauważył NSA: „Skoro w świetle art. 101 ust. 1 u.s.g. do wniesienia skargi legitymuje wyłącznie fakt naruszenia interesu prawnego, a nie tylko zagrożenia naruszeniem, to podmiot wnoszący skargę winien wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu lub uprawnienia, polegającego na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś sytuacją faktyczną). Musi udowodnić, że zaskarżona uchwała naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę materialnoprawną, pozbawia go np. pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację”[70]. Zgodzić należy się z WSA w Gdańsku, który w postanowieniu kończącym postępowanie w sprawie skargi na uchwałę w przedmiocie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, stwierdził, że „samo powołanie się na naruszenie przepisów ustawy, jak i na naruszenie prawa własności, nie jest wystarczające dla stwierdzania istnienia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżących. Skarżący bowiem powinni wykazać – naruszenie przez organ gminy konkretnego przepisu prawa, wpływającego negatywnie na ich sytuację prawną poprzez pozbawienie lub odebranie im jakiegoś prawa (uprawnienia) lub uniemożliwienie ich realizacji, bądź też nałożenie na nich nowego obowiązku lub zmiany dotychczas ciążącego obowiązku – istniejące już w dacie wnoszenia skargi”[71]. Ponadto, odnosząc się do argumentu strony skarżącej, zgodnie z którym za naruszeniem interesu prawnego przemawia to, że zaskarżona uchwała stanowi podstawę do podjęcia przez organ dalszych aktów, które mogą ingerować i stwarzać realne zagrożenie dla praw i uprawnień skarżących, WSA w Gdańsku zauważył, że zdarzenia przyszłe, jak i niepewne nie mogą stanowić o in-

[69] Postanowienie NSA z dnia 9 listopada 1995 r., II SA 1933/95, LEX nr 25895.

[70] Wyrok NSA z dnia 22 marca 2013 r., I OSK 2236/12, LEX nr 1331533.

[71] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 grudnia 2016 r., III SA/Gd 631/16, LEX nr 2176326.

teresie prawnym, a jedynie o interesie faktycznym. Sam fakt objęcia działek stanowiących własność skarżących uchwałą nie przesądza automatycznie o dokonaniu naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżących. Odnosząc się do wskazanego orzeczenia przyjąć zatem należy, że nie można wywodzić naruszenia interesu prawnego z tego tylko faktu, że na obszarze rewitalizacji może zostać ustanowiona Specjalna Strefa Rewitalizacji bądź też może zostać przyjęty dla tego obszaru miejscowy plan rewitalizacji. Zaskarżeniu będą mogły natomiast podlegać, jako akty prawa miejscowego, uchwała w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji, jak i miejscowy plan rewitalizacji.

Kolejną kontrowersyjną kwestią jest możliwość zaskarżenia uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji przez właściciela nieruchomości, która nie została objęta uchwałą. Sądy administracyjne wielokrotnie odnosiły się do problemu dopuszczalności wniesienie skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przez właściciela nieruchomości nieobjętej tym planem. Poglądy przyjęte w judykaturze w odniesieniu do legitymacji skargowej na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego odnieść można do legitymacji skargowej na uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, oczywiście z uwzględnieniem specyfiki tejże uchwały. W orzecznictwie zarysowały się dwa odmienne poglądy odnośnie możliwości zaskarżania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez podmiot, który jest właścicielem nieruchomości nie objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z jednym z poglądów podmiot ten nie posiada legitymacji skargowej. WSA w Gliwicach uznał, że „zaskarżona uchwała nie może naruszać interesu prawnego lub uprawnienia skarżącej, jako że nie dotyczy nieruchomości stanowiącej jej własność. Właścicielowi nieruchomości nie przysługuje ochrona prawna w przypadku, gdy organ gminy nie przystąpi do sporządzenia planu miejscowego dla jego nieruchomości. Wszak w niniejszej sprawie nawet w sytuacji wyeliminowania z obrotu prawnego kwestionowanego aktu, skarżąca nie osiągnie pożądanego skutku w postaci sporządzenia zmiany planu dla jej terenu”[72]. Podobnie WSA w Warszawie stwierdził: „W sytuacji,

[72] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 października 2009 r., II SA/Gl 607/09, LEX nr 572280.

w której skarżący kwestionuje postanowienia planu w odniesieniu do nieruchomości, których właścicielem nie jest (i w stosunku do których nie przysługuje mu żadne prawo o charakterze rzeczowym), a które ponadto nie graniczą bezpośrednio z nieruchomościami skarżącego, uznać należy, iż postanowienia te co do zasady nie mogą naruszać interesu prawnego skarżącego. Postanowienia te nie ingerują bowiem bezpośrednio w sposób wykonywania praw rzeczowych przysługujących skarżącemu"[73]. Zgodnie z odmienny poglądem legitymację skargową posiadać mogą również właściciele nieruchomości położonych poza granicami planu miejscowego, z tym jednak zastrzeżeniem, że legitymacja ta jest uzależniona od tego, w jakim stopniu ustalenia planu wpływają na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości. NSA uznał, że nie ma podstaw w brzmieniu przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. pogląd, zgodnie z którym „sam fakt położenia nieruchomości poza obszarem objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wyklucza możliwość jego skarżenia. Nie można przecież, w świetle przywołanej regulacji zasadnie twierdzić, że sam ten fakt przesądza, iż interes prawny skarżącego nie może być naruszony, gdy nieruchomość położona jest w sąsiedztwie obszaru objętego przedmiotową zmianą planu"[74]. W przywołanym orzeczeniu NSA stwierdził także, że nie można wykluczyć, że mimo położenia nieruchomości poza obszarem objętym zmianą, ale w jego sąsiedztwie, może dojść do naruszenia interesu prawnego właściciela (użytkownika wieczystego) takiej nieruchomości[75]. Ponadto NSA uznał: „Nie ma prostej zawsze aktualnej reguły, która wykluczałaby legitymację skargową każdego bez wyjątku właściciela działki położonej poza terenem dla którego uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Konieczne jest staranne zbadanie każdego pojedynczego przypadku dla oceny skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego"[76]. Odnosząc się do przedstawionych poglądów nie można wykluczyć naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości położonej poza obszarem objętym planem

[73] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2008 r., IV SA/Wa 624/08, LEX nr 515024. Pogląd taki przyjął także WSA w Krakowie w wyroku z dnia 8 lipca 2014 r., II SA/Kr 563/14, LEX nr 1827324.

[74] Wyrok NSA z dnia 1 września 2009 r., II OSK 900/09, LEX nr 597946.

[75] Podobnie wyrok NSA z dnia 13 marca 2009 r., II OSK 1360/08, LEX nr 597223; wyrok NSA z dnia 2 lipca 2009 r., II OSK 591/09, LEX nr 555884.

[76] Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r., II OSK 1780/10, LEX nr 746792.

miejscowym, ale w jego sąsiedztwie, jeżeli zmiana przeznaczenia terenu wpłynie na nieruchomości sąsiednie[77]. Zwrócić jednak należy uwagę, że uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji nie zmienia przeznaczenia nieruchomości, a zatem trudne będzie wykazanie naruszenia przez nią interesu prawnego właścicieli nieruchomości sąsiednich. Sama potencjalna możliwość uchwalenia dla obszaru rewitalizacji MPR, będącego szczególną formą planu miejscowego, nie może być uznana za naruszenie interesu prawnego.

Za kontrowersyjne uznać również należy przyjęcie, że za naruszenie interesu prawnego może być uznane nieobjęcie określonej nieruchomości uchwałą w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Niezwykle trudne będzie wykazanie przez właściciela nieruchomości naruszenia jego interesu prawnego, który wynikać musi przecież z konkretnej normy prawa materialnego[78], na tej tylko podstawie, że jego nieruchomość nie została objęta obszarem zdegradowanym i obszarem rewitalizacji i co za tym idzie, pozbawiony został potencjalnych tego korzyści (wynikających nie tyle z wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, lecz z ustanowienie na tym obszarze SSR). Uznanie, że legitymację skargową posiada właściciel nieruchomości, na którą nie będzie oddziaływać uchwała nadawałoby skardze charakter *actio popularis*.

Zwrócić należy także uwagę, że nawet w odniesieniu do właścicieli nieruchomości objętych uchwałą w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wykazanie naruszenia interesu prawnego nie będzie proste. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że sam fakt bycia właścicielem nieruchomości objętej planem miejscowym nie jest źródłem legitymacji skargowej. W wyroku WSA w Warszawie sformułowany został następujący podgląd: „Jeżeli nowy plan miejscowy, obejmujący ten sam teren, co plan obowiązujący do dnia wejścia w życie planu nowo uchwalonego, nie wprowadza żadnych zmian w zakresie przeznaczenia terenu, a więc nie kształtuje na nowo

[77] Przykładowo wskazać można wprowadzenie przez plan miejscowy zabudowy w postaci farmy wiatrowej, co może znacząco zmieniać warunki zagospodarowania nieruchomości sąsiednich. Zob. wyrok NSA z dnia 5 listopada 2014 r., II OSK 974/13, LEX nr 2015999.

[78] Zob. wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, LEX nr 435785.

sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości, to nie wkracza w sferę interesu prawnego właściciela tej nieruchomości, a co za tym idzie – nie może tego interesu naruszać”[79]. Podobnie uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, jeżeli nie ingeruje w prawo własności właściciela nieruchomości, w tym między innymi nie ogranicza możliwości korzystania z niej, nie będzie narusza jego interesu prawnego. Bez wątpienia jednak źródłem naruszenia interesu prawnego przez uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji może być ustanowienie w uchwale na rzecz gminy prawa pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji oraz zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze rewitalizacji (art. 11 ust. 5 u.r.). Właściciel nieruchomości ma legitymacją skargową do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały rady gminy, która ogranicza jego konstytucyjną i ustawową swobodę korzystania i dysponowania nieruchomością[80]. NSA przyjął, że „każda regulacja zawarta w planie miejscowym, wprowadzająca zakaz określonego wykorzystywania nieruchomości lub prowadząca w inny sposób do ograniczenia możliwości korzystania z niej, której właściciel musi się wbrew własnej woli podporządkować, prowadzi do naruszenia uprawnień właścicielskich, chronionych art. 140 k.c.”[81]. Zarówno prawo pierwokupu, jak i zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze rewitalizacji ogranicza swobodę korzystania i dysponowania nieruchomością przez jej właściciela.

Podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest także prokurator, Rzecznik Prawa Obywatelskich oraz Rzecznika Prawa Dziecka. Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowi *lex specialis* w odniesieniu do art. 50 p.p.s.a., ale tylko co do podmiotów, których legitymacja skargowa powiązana jest z przesłankami materialnoprawnymi[82]. Nie obejmuje zatem podmiotów, które uprawnione są do wniesienia skargi w interesie publicznym.

---

[79] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2005 r., IV SA/Wa 1623/05, LEX nr 196659.

[80] Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2007 r., III SA/Kr 569/07, LEX nr 368095.

[81] Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08, LEX nr 470949.

[82] Postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., I OSK 1333/10, LEX nr 741527.

Rozdział 4

Gminny program rewitalizacji

Organy gminy realizują politykę rewitalizacyjną za pomocą wielu różnych narzędzi prawnych określonych ustawą. Kluczowym narzędziem jest gminny program rewitalizacji. Rozdział 4 komentowanej ustawy określa jego funkcję w systemie rewitalizacji, konstrukcję prawną (tj. charakter prawny, wymogi formalne, redakcyjne i treściowe), a także organy właściwe do jego sporządzenia i uchwalenia.

Co istotne, przed dniem wejścia w życie u.r. wiele gmin sporządzało dokumenty nazywane w identyczny lub zbliżony sposób. Z reguły określano je mianem: „lokalnych/miejscowych/gminnych programów rewitalizacji" czy po prostu „programów rewitalizacji". Wskazane dokumenty, mające charakter pozaustawowy i fakultatywny, służyły przede wszystkim do realizowania – na obszarach objętych ich ustaleniami – polityki rozwoju. Umożliwiało to gminom pozyskiwanie środków pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej i wydatkowanie ich na różne cele publiczne, a przede wszystkim na inwestycje infrastrukturalne. Były to jednak inne dokumenty niż ten, o którym mowa w u.r., a w związku z tym nie należy ich ze sobą utożsamiać.

GPR – unormowany przepisami komentowanej ustawy – to akt normatywny będący źródłem prawa wewnętrznie obowiązującego. Ustawodawca wprost przesądził w art. 19 u.r., że GPR nie jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że GPR nie stanowi źródła powszechnie obowiązującego prawa. W związku z tym ustalenia GPR mogą być adresowane wyłącznie do gminnych jednostek organizacyjnych, zaś próby bezpośredniego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów spoza struktury gminy w drodze tego aktu należy uznać za prawnie niedopuszczalne.

Konstrukcja prawna GPR, a w szczególności jego charakter prawny (art. 19 u.r.) oraz wymogi formalne, redakcyjne i treściowe (np. art. 15 i art. 16

u.r.) determinują funkcjonalność tego aktu przede wszystkim w systemie rewitalizacji, ale także – pośrednio – w systemie planowania przestrzennego. Program pełni co najmniej kilka funkcji, wśród których można wyróżnić:

1) diagnostyczną – określa społeczne, gospodarcze, przestrzenno-funkcjonalne, techniczne i środowiskowe uwarunkowania rewitalizacji;
2) koncepcyjną – dokonuje konceptualizacji polityki rewitalizacyjnej gminy ustalając jej cele, kierunki, a także instrumenty służące realizacji;
3) koordynacyjną – ustala narzędzia prawne, finansowe i inwestycyjne, za pomocą których organy gminy oraz inne podmioty prawa będą dążyły do osiągnięcia celów rewitalizacji.

Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Borówka

Art. 14. 1. Gminny program rewitalizacji przyjmuje, w drodze uchwały, rada gminy.

2. Gminny program rewitalizacji jest sporządzany dla obszaru rewitalizacji wyznaczonego w drodze uchwały, o której mowa w art. 8.

3. W przypadku podziału obszaru rewitalizacji na podobszary, gminny program rewitalizacji jest opracowywany z podziałem na podobszary.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Gminny program rewitalizacji a uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia gminnego programu rewitalizacji
3. Struktura redakcyjna gminnego programu rewitalizacji

1. Wprowadzenie

Przepis art. 14 u.r. reguluje GPR, który zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy stanowi podstawę prowadzenia rewitalizacji. Gminny program rewitalizacji, będący dokumentem programującym politykę rewitalizacyjną

w gminie, jest przyjmowany przez radę gminy w formie uchwały, która nie stanowi aktu prawa miejscowego.

2. Gminny program rewitalizacji a uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia gminnego programu rewitalizacji

Wykładnia przepisu art. 14 ust. 1 u.r. prowadzi do wniosku, że ustawodawca odróżnia od siebie dwa dokumenty: (1) GPR stanowiący akt polityki rewitalizacyjnej oraz (2) uchwałę, którą rada gminy wprowadza wskazany akt do porządku prawnego.

GPR – w sensie formalnym – stanowi załącznik do uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia gminnego programu rewitalizacji. O możliwości wykorzystania takiej techniki legislacyjnej stanowi § 141 w zw. z § 29 z.t.p. Uchwała może zawierać załączniki, a odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. W załącznikach do uchwały określa się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Na GPR składają się wszystkie ze wskazanych elementów, co dodatkowo uzasadnia przyjętą technikę legislacyjną.

Uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia gminnego programu rewitalizacji pełni funkcję technicznoprawną i wprowadza program do porządku prawnego. Stąd też jej struktura i treść są ograniczone i w istocie sprowadzają się do kilku przepisów, które: (1) odsyłają do załącznika (GPR), (2) wskazują na konieczność ogłoszenia uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym[1], (3) ustalają termin wejścia w życie uchwały.

[1] Uchwała w sprawie przyjęcia GPR – podobnie jak np. uchwała w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – nie podlega obowiązkowemu ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Brakuje podstaw prawnych do ustalenia takiego wymogu. Należy jednak wyrazić nadzieję, że praktyka organów w przedmiotowych sprawach będzie podobna jak w sprawach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, i omawiana uchwała również będzie ogłaszana w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

3. Struktura redakcyjna gminnego programu rewitalizacji

Ustawodawca nie uregulował w sposób sztywny struktury redakcyjnej GPR pozostawiając właściwym organom dużą swobodę w tym zakresie. Organy muszą jednak unormować w programie materię, o której mowa w art. 15 ust. 1 u.r., co znacząco determinuje strukturę tego aktu. Brak któregoś z obligatoryjnych elementów (tj. elementów wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 1–14 u.r.) należy kwalifikować jako „istotne" naruszenie prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności programu przez wojewodę lub sąd administracyjny.

Wprowadzenie podziału obszaru rewitalizacji na podobszary także ma, w świetle art. 14 ust. 3 u.r., znaczenie przy sporządzaniu projektu GPR, który powinien uwzględniać w swojej strukturze redakcyjnej powyższe podziały.

W związku z tym rekomenduje się tworzenie struktury redakcyjnej programu według następujących zasad:
- struktura redakcyjna GPR opiera się na kilkunastu działach, których nazwy nawiązują do obligatoryjnych elementów treściowych programu (o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1–14 u.r.);
- w poszczególnych działach tworzy się rozdziały, które odnoszą się do całego obszaru rewitalizacji oraz poszczególnych podobszarów.

Przedstawiona struktura redakcyjna GPR uwzględnia wymogi ustawowe oraz redakcyjne.

Rajmund Ryś

Art. 15. 1. Gminny program rewitalizacji zawiera w szczególności:

1) szczegółową diagnozę obszaru rewitalizacji, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, obejmującą analizę negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1, oraz lokalnych potencjałów występujących na terenie tego obszaru;

2) opis powiązań gminnego programu rewitalizacji z dokumentami strategicznymi gminy, w tym strategią rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz strategią rozwiązywania problemów społecznych;

3) opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji;

4) cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1;

5) opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym lub technicznym, w tym:

a) listę planowanych podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, wraz z ich opisami zawierającymi w odniesieniu do każdego przedsięwzięcia: nazwę i wskazanie podmiotów je realizujących, zakres realizowanych zadań, lokalizację, szacowaną wartość, prognozowane rezultaty wraz ze sposobem ich oceny w odniesieniu do celów rewitalizacji, o ile dane te są możliwe do wskazania,

b) charakterystykę pozostałych dopuszczalnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, realizujących kierunki działań, o których mowa w pkt 4;

6) mechanizmy integrowania działań, o których mowa w pkt 4, oraz przedsięwzięć rewitalizacyjnych;

7) szacunkowe ramy finansowe gminnego programu rewitalizacji wraz z szacunkowym wskazaniem środków finansowych ze źródeł publicznych i prywatnych;

8) opis struktury zarządzania realizacją gminnego programu rewitalizacji, wskazanie kosztów tego zarządzania wraz z ramowym harmonogramem realizacji programu;

9) system monitorowania i oceny gminnego programu rewitalizacji;

10) określenie niezbędnych zmian w uchwałach, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150 oraz z 2015 r. poz. 1322);

11) określenie niezbędnych zmian w uchwale, o której mowa w art. 7 ust. 3;

12) wskazanie, czy na obszarze rewitalizacji ma zostać ustanowiona Specjalna Strefa Rewitalizacji, o której mowa w art. 25, wraz ze wskazaniem okresu jej obowiązywania;

13) wskazanie sposobu realizacji gminnego programu rewitalizacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym:

a) wskazanie zakresu niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,

b) wskazanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego koniecznych do uchwalenia albo zmiany, c) w przypadku wskazania konieczności uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – wskazanie granic obszarów, dla których plan ten będzie procedowany łącznie z procedurą scaleń i podziałów nieruchomości, a także wytyczne w zakresie ustaleń tego planu;

14) załącznik graficzny przedstawiający podstawowe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji sporządzony na mapie w skali co najmniej 1:5000 opracowanej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

2. W ramach opisu, o którym mowa w ust. 1 pkt 5, w gminnym programie rewitalizacji zamieszcza się przedsięwzięcia rewitalizacyjne służące realizacji celu publicznego określonego w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 i 1777) lub przedsięwzięcia prywatne.

3. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne zamieszczone w gminnym programie rewitalizacji mogą być realizowane również poza obszarem rewitalizacji, jeżeli wynika to z ich specyfiki.

4. W przypadku gdy w związku z rewitalizacją następuje czasowa lub trwała zmiana miejsca zamieszkania osób na miejsce położone poza obszarem rewitalizacji, w gminnym programie rewitalizacji uwzględnia się przedsięwzięcia rewitalizacyjne obejmujące te osoby.

5. Przepis ust. 4 nie narusza przepisów regulujących właściwość miejscową organów administracji publicznej.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Omówienie obligatoryjnych elementów gminnego programu rewitalizacji
   2.1. Szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji
   2.2. Opis powiązań gminnego programu rewitalizacji z dokumentami strategicznymi gminy
   2.3. Opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji
   2.4. Cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań
   2.5. Opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych
   2.6. Mechanizmy integrowania działań
   2.7. Szacunkowe ramy finansowe
   2.8. Opis struktury zarządzania realizacją gminnego programu rewitalizacji
   2.9. System monitorowania i oceny
   2.10. Ustalenie potrzeby zmiany innych dokumentów
   2.11. Ustanowienie Specjalnej Strefy Rewitalizacji
   2.12. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne
   2.13. Załącznik graficzny
3. Podsumowanie

1. Wprowadzenie

GPR stanowi kluczowy dokument w procesie rewitalizacji. Jakkolwiek nie jest aktem prawa miejscowego, a tym samym nie wiąże obywateli czy przedsiębiorców, to jego doniosłość dla skuteczności i efektywności

rewitalizacji jest niepodważalna. Nie dotyczy to tylko praktycznego znaczenia GPR, jako centralnego dokumentu programującego na długi okres zestaw różnorodnych działań służących osiągnięciu niełatwego celu, który stanowi wydźwignięcie ze stanu kryzysowego obszaru zdegradowanego. Co najmniej równie ważne jest znaczenie formalne tego dokumentu, który choć stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, to jednak w oparciu o przepisy u.r. przesądza w określonym zakresie o treści aktów prawa miejscowego (tj. miejscowego planu rewitalizacji, uchwały o ustanowieniu SSR). Na tej podstawie należy przyjąć, że – kierując się pewną analogią do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – w ściśle określonych przypadkach (pośredniego naruszenia interesu prawnego) zaskarżenie GPR do sądu administracyjnego powinno być dopuszczalne. Konstatacja ta prowadzi do dalszego wniosku, że w treści GPR należy bezwzględnie unikać luk, niejasności lub niespójności, które mogą zostać uznane za przejaw wspomnianego naruszenia interesu prawnego[2].

Przepis art. 15 ust. 1 u.r. zawiera wyliczenie obligatoryjnych elementów GPR. Przywołana regulacja formułuje jedynie ogólne ramy, w które powinien wpasować się dokument przygotowywany przez gminę. Podobnie jak w przypadku wielu innych przepisów u.r. sposób sformułowania art. 15 ust. 1 u.r. uwzględnia, że w wielu gminach prowadzone były już zaawansowane działania na rzecz rewitalizacji i wola wykorzystania w tych działaniach rozwiązań ustawowych nie powinna rodzić potrzeby rozpoczęcia wszystkich działań od początku. Dotychczasowe dokonania, o ile są zgodne z wizją prowadzenia rewitalizacji promowaną przez ustawę, powinny być w możliwie maksymalnym stopniu wykorzystane przy „przejściu" do realizacji procesu rewitalizacji zgodnie z reżimem ustawowym. Dotyczy to także sposobu formułowania treści programu rewitalizacji, który w tym reżimie przyjmuje formułę GPR.

Ustawowy katalog wymaganych elementów GPR nie ogranicza jego treści. Zwrot „w szczególności" wskazuje, że przepis nie wyłącza możliwości zawarcia w GPR dodatkowych elementów – takich, które mogą się okazać potrzebne z uwagi na specyfikę konkretnego procesu rewitalizacji.

---

[2] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 25.

2. Omówienie obligatoryjnych elementów gminnego programu rewitalizacji

W kolejnych punktach przedstawiono poszczególne elementy treściowe GPR.

2.1. Szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji

Punktem wyjścia do udanego procesu rewitalizacji, który może liczyć na pozytywny odbiór społeczny jest rzetelna diagnoza. Znaczenie diagnoz opartych na obiektywnych i weryfikowalnych miernikach oraz metodach badawczych podkreśla art. 4 u.r. Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.r. dotyczy tej diagnozy, która zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 u.r. ma zostać zawarta w treści GPR. Jakkolwiek z formalnego i funkcjonalnego punktu widzenia to odrębna diagnoza od tej, która służy wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (mowa o niej w art. 11 ust. 2 u.r.), a także od tej, która służy ocenie aktualności i stopnia realizacji programu (o czym mowa w art. 22 ust.1 u.r.), to jednak pomiędzy wskazanymi diagnozami musi istnieć silne merytoryczne i metodologiczne powiązanie.

Diagnoza służąca sporządzeniu GPR ma obejmować szczegółową analizę negatywnych zjawisk, które – przełożone na obiektywne i weryfikowalne mierniki – zadecydowały o wyznaczeniu w danej przestrzeni obszaru rewitalizacji. Innymi słowy, diagnoza ta musi uszczegóławiać w zakresie wyznaczonym przez obszar rewitalizacji wcześniejszą diagnozę, która służyła jedynie delimitacji tego obszaru. Tym razem rola diagnozy jest jeszcze bardziej doniosła, gdyż powinna szczegółowo charakteryzować istotę stanu kryzysowego tak, aby było możliwe trafne zaplanowanie działań, które będą służyć wyprowadzeniu obszaru z tego stanu. Uszczegółowienie pierwotnej diagnozy powinno się wyrażać w zastosowaniu szerszego zestawu wskaźników opisujących zidentyfikowane wcześniej problemy, wdrożeniu metod badawczych pozwalających osiągnąć lepszą dokładność wyników, a także w rozszerzeniu badań o dodatkowe szczegółowe negatywne zjawiska (mieszczące się w katalogu wymienionym w art. 9 ust. 1 u.r.), które nie były analizowane na wcześniejszym etapie. Chociaż ustawodawca pozostawił także

w tej kwestii spory zakres dla samodzielnych rozstrzygnięć gminy, to jednak bez wątpliwości trzeba stwierdzić, że niedopuszczalne jest, aby nowa diagnoza pomijała zagadnienia analizowane w celu wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Podobnie uwzględnienie na tym etapie dodatkowych negatywnych zjawisk nie może prowadzić do ukierunkowania procesu rewitalizacji na rozwiązywanie całkiem innych problemów niż te, które zadecydowały o uznaniu obszaru za zdegradowany. W obu przypadkach nastąpiłoby bowiem zerwanie logicznej sekwencji czynności od wskazania obszaru zdegradowanego do wypracowania działań przeciwdziałających stwierdzonej degradacji.

Dodatkowo przedmiotowa diagnoza powinna obejmować analizę lokalnych potencjałów występujących na obszarze rewitalizacji. To zrozumiałe, że jeśli gmina programuje skuteczne działania służące wyprowadzeniu obszaru ze stanu kryzysowego, to niezbędne jest szczegółowe zidentyfikowanie lokalnych szans i możliwości, które powinny stanowić bazę lub w każdym razie istotną determinantę tych działań. Bez rzetelnej diagnozy w tym zakresie późniejsze formułowanie działań naprawczych byłoby co najmniej ułomne, a działania te niewątpliwie mniej skuteczne.

Odnosząc się do powiązania pomiędzy diagnozą służącą sporządzaniu GPR a diagnozą, która ma służyć ocenie aktualności i stopnia realizacji programu, to racjonalność nakazuje, żeby ta druga w zasadniczej części była oparta na tych samych wskaźnikach i na tej samej metodologii, co pierwsza diagnoza. Oczywiście druga diagnoza powinna mieć szerszy zakres przedmiotowy i dotyczyć np. poszukiwania ewentualnych „nowych" negatywnych zjawisk czy też praktyk wdrażania GPR. Analiza skuteczności i zaawansowania realizacji programu wymaga skupienia się na tych czynnikach, które stanowiły podstawę sformułowania GPR i poszczególnych działań służących wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego z kryzysu.

2.2. Opis powiązań gminnego programu rewitalizacji z dokumentami strategicznymi gminy

Przepis art. 15 ust. 1 pkt 2 u.r. wymaga zawarcia w GPR opisu jego powiązań z dokumentami strategicznymi gminy. Działania rewitalizacyjne powinny być silnie osadzone w lokalnej strategii – bez tego

będą miały niejasny status oraz incydentalny, przypadkowy charakter, co z kolei będzie rodzić pytania o możliwość uzyskania w ten sposób trwałych rezultatów dla lokalnej społeczności. Treść punktu przywołanego przepisu jest pochodną przyjętego w ustawie podejścia, aby nowe rozwiązania ustawowe mogły w sposób możliwie „gładki" (tzn. niewstrzymujący niepotrzebnie procesu) wpisać się we wcześniejsze (nie oparte na przepisach u.r.) działania gmin w zakresie rewitalizacji. Należy przyjąć, że w tym zakresie możliwe są trzy warianty, a w każdym z nich sposób potraktowania tego zagadnienia w GPR będzie odmienny. W pierwszym wariancie gmina zaplanowała w dokumentach strategicznych prowadzenie rewitalizacji zgodnie z „duchem" u.r., w efekcie czego przy formułowaniu GPR nie stwierdzono potrzeby modyfikacji innych dokumentów (pewien wyjątek w tym zakresie dotyczy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). Wówczas realizacja wymogu ogranicza się do opisania, jak określone treści GPR wiążą się lub wynikają z treści dokumentów strategicznych. W wariancie drugim co prawda dokumenty strategiczne uwzględniają rewitalizację jako zadania do zrealizowania na terenie gminy, niemniej jednak sposób przygotowania GPR zgodnie z wymogami ustawy prowadzi do tego, że wystąpi niespójność między GPR a dokumentami strategicznymi. Wówczas w GPR należy zawrzeć klarowne instrukcje co do tego, w jaki sposób należy zmodyfikować lub uzupełnić dokumenty strategiczne, aby zachować spójność między tymi dokumentami a GPR. Podobna sytuacja nastąpi w wariancie trzecim, w którym w dotychczasowych dokumentach strategicznych nie wspominano o rewitalizacji. Tu także niezbędny będzie opis potrzebnych zmian w tych dokumentach, przy czym niewątpliwie będzie to zakres znacznie szerszy niż w wariancie drugim.

Wynikający z powyższego obowiązek dostosowywania treści dokumentów strategicznych do tego, co wynika z dokumentu programowego jakim jest GPR, może budzić sprzeciw jako naruszający swoistą hierarchię tych dokumentów („od ogółu do szczegółu"). Niemniej jednak takie podejście jest świadomym wyborem ustawodawcy, który zdecydował się na rozwiązania nie w pełni „kanoniczne", ale za to nie blokujące toczących się już procesów rewitalizacji. Warto uświadomić sobie, że alternatywnie można byłoby sformułować takie „kanoniczne" rozwiązanie, które obligatoryjnie wymagałoby wstrzymania dotychcza-

sowych działań i ponownego rozpoczęcia cyklu programowania rewitalizacji na poziomie dokumentów strategicznych gminy. Dopiero na ich podstawie formułowany byłby dokument programowy. Zapewne z punktu widzenia „czystości" systemu takie podejście można by potraktować jako uzasadnione, jednak zaowocowałoby to zupełnie nieuzasadnionym i niezrozumiałym dla interesariuszy wstrzymaniem, nawet na kilka lat, niezwykle potrzebnych działań rewitalizacyjnych.

Ustawa wymagając zawarcia w GPR opisu jego powiązań z dokumentami strategicznymi gminy wprost wskazuje na trzy takie dokumenty:
1) strategię rozwoju gminy (dokument o nieco niejasnym statusie prawnym w świetle obowiązujących aktualnie przepisów, niemniej jednak dość powszechnie funkcjonujący w gminach);
2) strategię rozwiązywania problemów społecznych (dokument przygotowywany obligatoryjnie przez gminę na podstawie art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej);
3) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy [szerzej o relacji między tym aktem polityki przestrzennej gminy a GPR oraz związanych z tym aspektach proceduralnych poświęcony jest art. 20 u.r.].

Nie wchodząc w ocenę mnogości dokumentów strategicznych, jakie obligatoryjnie lub fakultatywnie powstają w gminach, należy podkreślić, że powyższe dwie strategie i studium nie wyczerpują listy dokumentów, których powiązanie z treścią GPR powinno zostać przeanalizowane, a w sytuacji gdy jest to uzasadnione, także opisane w GPR. Dotyczy to także dokumentów, które nie stanowią formalnie strategii (gdyż są określane mianem „programów" lub „planów"), ale mogą zawierać w swej treści istotne ustalenia o charakterze strategicznym, które będą albo kolidować z tym, co wynika z GPR, albo też tworzyć korzystne warunki do wzajemnej synergii w osiąganiu celów obu dokumentów. Jako dokumenty wymagające szczegółowej analizy w trakcie powstawania GPR należy wymienić co najmniej:
– program ochrony środowiska;
– plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwo gazowe;
– plan gospodarki niskoemisyjnej;
– plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego;
– plan zrównoważonej mobilności miejskiej.

2.3. Opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji

Warunkiem koniecznym prawidłowego zaprogramowania procesu rewitalizacji, który będzie mógł zostać skutecznie zrealizowany i przyniesie w efekcie pozytywne zmiany, jest klarowne sformułowanie na jego początkowym etapie wizji stanu, w jakim ma znaleźć się obszar rewitalizacji po jego przeprowadzeniu. Na potwierdzenie, że określenie tej wizji miało miejsce (a więc autorzy GPR wiedzą w jakim kierunku zmierzają), jej opis musi znaleźć odzwierciedlenie w tekście GPR, czego wymaga art. 15 ust. 1 pkt 3 u.r. Skoro rewitalizacja ma służyć wyprowadzeniu obszaru ze stanu kryzysowego, to określona wizja powinna w pierwszej kolejności dotyczyć zagadnień związanych ze identyfikowanymi na początku procesu rewitalizacji zjawiskami społecznymi, gospodarczymi, środowiskowymi, przestrzenno-funkcjonalnymi lub technicznymi.

2.4. Cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań

Kolejnym niezbędnym krokiem w przygotowaniu prawidłowego GPR, co także – zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt. 4 u.r. – trzeba należycie odzwierciedlić w treści programu, jest operacjonalizacja dojścia do sformułowanej uprzednio wizji stanu docelowego. Oznacza to przełożenie tej wizji na konkretne cele oraz wyznaczenie kierunków działań służących osiągnięciu tych celów. Konkretność zdefiniowania celów powinna objawiać się w wyrażeniu ich – na tyle, na ile to możliwe i uzasadnione w konkretnych przypadkach – w mierzalnych sformułowaniach. Takie podejście, które pozwoli powiązać cele rewitalizacji z konkretnymi wartościami wskaźników (raczej ogólnych niż szczegółowych), ułatwi z jednej strony komunikację z interesariuszami, a z drugiej umożliwi monitorowanie przebiegu i stopnia wdrażania programu. Niemniej jednak u.r. nie zawiera w tym zakresie konkretnych warunków i formułowanie celów w sposób skorelowany z wartościami wskaźników to praktyczna sugestia, a nie sztywny wymóg ustawodawczy. Z drugiej strony trzeba pamiętać, że nawet z najbardziej szczegółowego GPR nie wyeliminuje się elementu niepewności i przybliżenia. Dopiero wdrażanie programu pozwoli w wielu przypadkach na określenie szczegółowych parametrów realizowanych przedsięwzięć, a tym samym ustalenie skonkretyzowanych

wartości oraz planowanych do osiągnięcia wskaźników. W tym kontekście zbytnia szczegółowość GPR będzie rodzić ryzyko konieczności częstych i zupełnie niepotrzebnych zmian programu przesuwając w ten sposób uwagę interesariuszy z zasadniczego celu programu na rzecz kwestii formalnych i proceduralnych.

Kluczowym elementem GPR jest ten jego fragment, w którym następuje przełożenie założonych celów na odpowiadające im kierunki działań. W tym miejscu rozstrzyga się, czy GPR ma szanse na skuteczną realizację (tzn. osiągnięcie założonych celów), czy też praktycznie z góry będzie wiadomo, że program nie przyniesie oczekiwanych rezultatów. Stanie się tak niewątpliwie, gdy zaproponowane kierunki działań nie będą adekwatne pod względem przedmiotu, charakteru, kompleksowości lub intensywności rewitalizacji do negatywnych zjawisk, które zadecydowały o zidentyfikowaniu stanu kryzysowego na obszarze rewitalizacji. Dlatego też wybór kierunków działań powinien zostać dobrze przygotowany i przeprowadzony – w sposób, w którym zostanie zachowany należyty balans pomiędzy udziałem interesariuszy (w partycypacyjnej formule), a głosem ekspertów. Wydaje się, że na tym etapie występują dwa podstawowe ryzyka. Pierwsze to nietrafny wybór kierunków działań, np. skupienie się na działaniach pożądanych przez lokalną społeczność, które jednak nie przyniosą trwałej zmiany w odniesieniu do realnych przyczyn kryzysu. Drugie ryzyko to zaproponowanie słusznych, aczkolwiek niepełnych (nie wystarczająco kompleksowych) działań – wówczas również z góry można spodziewać się nieskuteczności programu.

Pojęcie „kierunki działań" wymaga krótkiego wyjaśnienia. W założeniu ustawodawcy ma ono znaczenie szersze niż pojawiające się w kolejnym punkcie art. 15 ust. 1 u.r. sformułowanie „przedsięwzięcie rewitalizacyjne", choćby dlatego, że „kierunek działań" to nie tylko zestaw „przedsięwzięć", ale również ich „otoczenie", w szczególności polityka gminy w określonej dziedzinie. W każdym razie to szersze pojęcie ma definiować ramy, w których będą się mieścić konkretne przedsięwzięcia. Z takiego podejścia wynika stopień szczegółowości, z jakim powinny być określane „kierunki działań". Na pewno powinny być na tyle szczegółowe, żeby nieść rzeczywistą treść – odzwierciedlać konkretne wybory gminy jako koordynatora rewitalizacji co do planowanych sposobów działania. Ujęcie „kierunków działania" w sposób tak ogólny, że będą

się w nich mieścić *de facto* prawie wszystkie możliwe przedsięwzięcia z danej dziedziny, z pewnością nie może zostać uznane za wypełnienie ustawowego obowiązku w tym zakresie, ponieważ stanowi podważenie istoty charakteru programowania rewitalizacji.

Przykładowo w zakresie mieszkalnictwa określenie kierunków działań jako np. „poprawa warunków mieszkaniowych mieszkańców poprzez działania inwestycyjne" należy uznać, że zbyt ogólne i niewypełniające wymagań ustawowych. Dopiero wskazania konkretnych typów działań (jako tworzących ramy dla poszczególnych przedsięwzięć czy też definiujących kierunek polityki gminy) zapewni spełnienie tego wymogu (np. „dotacje dla wspólnot mieszkaniowych na działania modernizacyjne, w tym poprawiające efektywność energetyczną", „wznoszenie przez gminne TBS nowych budynków w ramach społecznego budownictwa czynszowego", „pozyskanie nowych lokali do zasobu mieszkaniowego gminy poprzez wykorzystanie instytucji umowy urbanistycznej dla inwestycji mieszkaniowych na obszarze rewitalizacji").

2.5. Opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych

Ustawodawca wymaga zawarcia w GPR opisu przedsięwzięć rewitalizacyjnych, a więc takich, których celem jest przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.r. Pojęcie „przedsięwzięcie rewitalizacyjne" nie zostało prawnie zdefiniowane, niemniej z wykładni przepisów u.r. można wywnioskować, że chodzi o rodzaj aktywności realizowanej w danym przedziale czasowym przez konkretnego wykonawcę (inwestora, podmiot realizujący), w określonym miejscu. Takie podejście wymusza możliwość zakwalifikowania do przedsięwzięć rewitalizacyjnych np. działań legislacyjnych czy też stałego działania organów władzy publicznej (np. wypłat zasiłków, dodatków zgodnie z regulacjami ustawowymi), co jednak nie wyklucza uznania ich za „kierunki działań", które – jeśli jest to uzasadnione – mogą wynikać z treściGPR.

Przepis art. 15 ust. 1 pkt. 5 u.r., określając dwie kategorie przedsięwzięć, różnicuje je pod względem stopnia szczegółowości w jakim mają zostać opisane w GPR . Co oczywiste, większe możliwości w zakresie stosowania władztwa dotyczą tych przedsięwzięć, które są bezpośrednio ujęte i scharakteryzowane w GPR. Jak wskazuje art. 15 ust. 2 u.r. w każdej

z obu kategorii mogą znaleźć się przedsięwzięcia służące realizacji celu publicznego, jak i przedsięwzięcia prywatne. Oczywiste jest, że w pierwszej kategorii w przeważającej większości znajdą się przedsięwzięcia, których inwestorami, inicjatorami i realizatorami będą podmioty publiczne, a w tej drugiej powinny przeważać przedsięwzięcia prywatne, dla których sprzyjające warunki realizacji tworzy władza publiczna (i to znajdzie odzwierciedlenie w GPR).

Pomysł wyróżnienia w u.r. dwóch kategorii przedsięwzięć wydaje się być zrozumiały. Charakter prac nad GPR powoduje, że nie jest możliwe, aby w tym dokumencie precyzyjnie określić zakres działań rewitalizacyjnych z dokładnością do każdego przedsięwzięcia. Dłuższa perspektywa czasowa realizacji programu, duża liczba potencjalnych uczestników, zmieniające się uwarunkowania sprawiają, że na etapie jego formułowania tylko część przedsięwzięć można szczegółowo opisać.

I tak w pierwszej kategorii (oznaczonej w art. 15 ust. 1 pkt 5 literą „a" u.r.) zamieszcza się te przedsięwzięcia, które są „dojrzałe", a więc zostały konkretnie sformułowane (pozwala to na podanie ich szczegółowych opisów i parametrów), przedyskutowane z interesariuszami i dopracowane przy wykorzystaniu mechanizmów partycypacyjnych. Rada gminy uchwalając GPR stwierdza, że ma wolę, aby przedsięwzięcia kategorii „a" zostały zrealizowane w kształcie przewidzianym w GPR. Tym samym potwierdza również, że ma wolę skorzystania z dodatkowych udogodnień, które wynikają z u.r. W szczególności chodzi o:

– nadanie statusu celu publicznego budowie lub przebudowie budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego (art. 27 ust.1 u.r.);
– mechanizm opróżnienia lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy (art. 28 i 29 u.r.);
– szczególne uregulowania w odniesieniu do postępowań administracyjnych związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych (art. 32 u.r.);
– szczególne uregulowania związane z podejmowaniem rozstrzygnięć o wykonywanie w ramach przedsięwzięć rewitalizacyjnych robót budowlanych w odniesieniu do budynków stanowiących własność wspólną (art. 34 u.r.);

– przesłanki udzielenia bonifikaty od ceny nieruchomości (art. 39 pkt. 2 u.r.).

Druga kategoria (oznaczona w art. 15 ust. 1 pkt 5 literą „b" u.r.) jest poświęcona tym przedsięwzięciom, których realizację przewiduje GPR, ale w momencie jego formułowania nie ma jeszcze możliwości opisania ich w sposób szczegółowy. Warto podkreślić, że określona kategoria nie powinna służyć organom władzy publicznej jako „furtka" do uniknięcia pełnego zaangażowania w prace nad GPR i przesunięcia na później decyzji o włączeniu określonych działań do programu. Jeżeli nie ma ku temu przeszkód merytorycznych, to przedsięwzięcia publiczne powinny być określone na etapie formułowania GPR możliwie szczegółowo i znaleźć się w kategorii „a". Kategoria „b" ma służyć przede wszystkim takim sytuacjom, gdy organy kreują sprzyjające warunki do realizacji określonych przedsięwzięć prywatnych i zakładają, że znajdzie to odzwierciedlenie w przyłączeniu się inwestorów prywatnych do realizacji GPR. Najbardziej dobitnym przykładem jest sytuacja, w której władze gminy zakładają intensywne prace modernizacyjne w zakresie infrastruktury i budynków publicznych na określonym obszarze oraz dodatkowo przewidują udzielanie dotacji inwestorom prywatnym na modernizację budynków mieszkalnych. W takich warunkach wielu inwestorów może podjąć tego typu inwestycje, dlatego w kategorii „b" zamieszcza się charakterystykę określonego typu przedsięwzięcia. Inna przykładowa sytuacja związana z kategorią „b" dotyczy „miękkich" przedsięwzięć społecznych, których szczegółowy zakres, wartość i charakter mogą zostać określone dopiero w toku realizacji programu (bo np.będą wynikać z efektów realizacji poprzedniego przedsięwzięcia rewitalizacyjnego).

Przepis art. 15 ust. 3 u.r. stwierdza, że przedsięwzięcia rewitalizacyjne mogą być realizowane również poza obszarem rewitalizacji, jeżeli wynika to z ich specyfiki. Takie dość ogólne stwierdzenie może stwarzać wrażenie, że kreuje warunki do omijania wymogów ustawowych w zakresie sposobu wyznaczania obszaru rewitalizacji. To jednak mylna konstatacja, gdyż wskazanie przedsięwzięcia rewitalizacyjnego poza obszarem rewitalizacji musi być szczegółowo uzasadnione (tzn. należy wyjaśnić jego specyfikę wymagającą lokalizacji poza obszarem rewitali-

zacji). Wydaje się, że relatywnie proste uzasadnienie może dotyczyć tylko dwóch sytuacji. Po pierwsze, gdy realizacja infrastruktury technicznej służącej poprawie warunków mieszkaniowych, wymaga prac budowlanych poza obszarem rewitalizacji (np. doprowadzenie ciepłociągu do obszaru rewitalizacji). Po drugie, gdy działania edukacyjne lub z zakresu aktywizacji zawodowej mieszkańców z określonych względów nie mogą być zlokalizowane na obszarze rewitalizacji (bo np. zakłady pracy mieszczą się poza nim).

2.6. Mechanizmy integrowania działań

Kompleksowość i zintegrowany charakter jest według założeń ustawodawcy szczególnie istotną cechą dobrego programu rewitalizacji, dlatego wśród obowiązkowych elementów GPR w art. 15 ust. 1 pkt 6 u.r. wymaga się sporządzenia opisu mechanizmów integrowania działań i przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Oczywiście może istnieć ryzyko, że wzorem wielu dotychczasowych dokumentów strategicznych i programowych w tym punkcie będzie występować tendencja do zawierania ogólnikowych i w efekcie nic nie znaczących stwierdzeń. Wydaje się, że w takim przypadku zostaną naruszone w sposób istotny wymogi ustawy. A to dlatego, że bez rzetelnej refleksji i zaprojektowania w GPR efektywnych mechanizmów koordynacji i integracji różnorodnych przedsięwzięć (zarówno „twardych", jak i „miękkich") program będzie niepełny i – co można stwierdzić na podstawie licznych przykładów krajowych i zagranicznych – z wysokim prawdopodobieństwem jego realizacja skończy się niepowodzeniem.

Zasadnicze ryzyko dotyczy procesu gentryfikacji – inwestycje dotyczące infrastruktury i zabudowy mogą paradoksalnie powodować dodatkowe trudności w wyprowadzaniu lokalnej społeczności ze stanu wykluczenia. Jeśli więc w programie nie zostaną wyprzedzająco przewidziane narzędzia koordynacji i łagodzenia powstających w ten sposób napięć, to zamiast skutecznej rewitalizacji może dojść do pogłębienia występujących problemów społecznych. Także w innych aspektach GPR brak należytej integracji działań może przynieść negatywne konsekwencje, w tym przede wszystkim nieskuteczność wydatkowania środków publicznych.

2.7. Szacunkowe ramy finansowe

Przejawem konsekwentnego dążenia ustawodawcy do tego, żeby GPR był przemyślany, rzetelnie przygotowany oraz realistyczny, a zarazem skuteczny, jest zawarcie w art. 15 ust. 1 pkt 7 u.r. wymogu zamieszczenia w programie opisu szacunkowych ram finansowych GPR wraz z szacunkowym wskazaniem źródeł finansowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych. O ile w zakresie tych ostatnich przybliżenie z oczywistych względów musi być duże (władze gminy będą jedynie prognozować z jakim odzewem inwestorów prywatnych spotka się program), o tyle informacja o planowanym zaangażowaniu środków publicznych, w tym zwłaszcza środków własnych gminy, ma bardzo istotne znaczenie. Będzie ona kolejną płaszczyzną weryfikacji GPR pod kątem racjonalności oraz realnych szans na skuteczną realizację. Wydaje się, że przede wszystkim należy uniknąć dwóch rodzajów błędów.

Pierwszy z nich to założenie zbyt optymistycznego budżetu – poprzez oparcie się na środkach zewnętrznych, których pozyskanie w tak znaczącej kwocie jest nierealne lub poprzez zaplanowanie wydatków ze środków własnych gminy, na które gmina w nadchodzących latach nie będzie mogła sobie pozwolić. W tym drugim przypadku taka rozbieżność może zostać ujawniona relatywnie szybko, bo już przy realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 21 u.r. (uwzględnienie GPR w wieloletniej prognozie finansowej). Druga z pułapek to zaplanowanie zbyt skromnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz zbyt ograniczonego budżetu programu do osiągnięcia bardzo ambitnych celów programu. Oba typy błędów zostaną łatwo wychwycone przy uważnej analizie GPR i powinny skutkować głęboką korektą konstrukcji programu.

2.8. Opis struktury zarządzania realizacją gminnego programu rewitalizacji

Ewaluacje i analizy realizowanych programów rewitalizacji wskazują, że częstą przyczyną występowania problemów we wdrażaniu oraz w osiągnięciu założonych rezultatów jest nieefektywna struktura zarządzania programem. Dążąc do zminimalizowania ryzyka wystąpienia tego problemu ustawodawca w art. 15 ust. 1 pkt 8 u.r. wymaga od twórców GPR poważnej refleksji nad systemem zarządzania realizacją programu

i szczegółowego odniesienia się do tego zagadnienia w dokumencie. Ta szczegółowość wiąże się z tym, że należy nie tylko opisać strukturę zarządzania, ale także wskazać koszty procesów zarządczych oraz sporządzić ramowy harmonogram realizacji programu.

Warto podkreślić, że realizacja zintegrowanego programu łączącego przedsięwzięcia inwestycyjne z działaniami społecznymi, edukacyjnymi lub kulturalnymi, a ponadto angażującego licznych partnerów i interesariuszy, będzie zadaniem ekstremalnie trudnym bez zmian w tradycyjnej „silosowej" strukturze urzędu gminy. Założenie, że program uda się skutecznie zrealizować, ustanawiając fasadowe funkcje lub zespoły robocze (bez należytych kompetencji i zasobów), jest zdecydowanie nietrafne i powinno być jak najszybciej odrzucone przez władze gmin. Ustawodawca wychodząc z takiego przeświadczenia wyraźnie wskazuje, że potrzebne jest stworzenie odrębnej struktury zarządzania i przypisanie jej określonego budżetu na koszty prowadzonej działalności. Należy tu także zwrócić uwagę, że przedmiotowy opis powinien zawierać powiązania z opisem mechanizmów integracji działań i przedsięwzięć, gdyż bez wątpienia struktura zarządcza powinna te mechanizmy uwzględniać. Z drugiej strony ustawodawca nie definiuje żadnych warunków w zakresie takiej struktury zarządczej – gminy mogą wybrać najbardziej odpowiadającą im formułę samodzielnie, tj. zarówno w ramach urzędu gminy, jak i stworzenie podmiotu zewnętrznego (np. w formie tzw. operatora rewitalizacji).

2.9. System monitorowania i oceny

Przepis art. 15 ust. 1 pkt 9 u.r. wymaga opisania w GPR systemu monitorowania i oceny programu. Wymóg ten jest konsekwencją przyjęcia w ustawie, że nieodzownym elementem wieloletniego procesu rewitalizacji jest prowadzenie systematycznego monitoringu programu i regularnej oceny jego aktualności i stopnia realizacji. Choć może się to wydawać zbędnym utrudnieniem, to jednak bez zapewnienia takich mechanizmów istniałoby znaczące ryzyko „rozmycia się" lub zakłócenia wdrażania programu.

2.10. Ustalone potrzeby zmiany innych dokumentów

Ustawa w art. 15 ust. 1 pkt 10 i 11 u.r. wymaga, żeby treść GPR odnosiła się do ewentualnej konieczności zmian w uchwałach podjętych przez radę gminy. Pkt 10 przepisu dotyczy uchwał, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, czyli wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zwłaszcza ta druga uchwała może wymagać zmian w kontekście dodanego przez art. 40 u.r. nowego ustępu do art. 21 wspomnianej wyżej ustawy dotyczącego konieczności powiązania polityki mieszkaniowej gminy z realizacją gminnego programu rewitalizacji.

Przepis art. 15 ust. 1 pkt 11 u.r. odnosi się do ewentualnych niezbędnych zmian w uchwale w sprawie zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji (mowa o niej w art. 7 ust. 2 u.r.). Jeżeli Komitet Rewitalizacji powołano przed uchwaleniem GPR (a zwłaszcza przed delimitacją obszaru rewitalizacji), to wraz z jego uchwaleniem mogą zaistnieć przesłanki do zmian w powyższej uchwale (np. dotyczące powołania odrębnych komitetów dla poszczególnych podobszarów rewitalizacji). Jeżeli natomiast Komitet Rewitalizacji nie został powołany przed uchwaleniem GPR, to realizacja obowiązku, o którym mowa w pkt 11 nie ma uzasadnienia, co jednak nie oznacza, że instytucję Komitetu Rewitalizacji należy w treści GPR pominąć. Komitet powinien zostać uwzględniony co najmniej w opisie struktury zarządzania.

2.11. Ustanowienie Specjalnej Strefy Rewitalizacji

Specjalna Stefa Rewitalizacji, którą szczegółowo reguluje rozdział 5 ustawy, stanowi narzędzie wykonawcze (akt prawa miejscowego) w stosunku do GPR. To na etapie opracowania GPR należy rozstrzygnąć, czy i na jaki okres SSR ma zostać ustanowiona. Jak już wcześniej wskazano dobór przedsięwzięć rewitalizacyjnych w kategorii „a" także powinien być dokonywany ze świadomością, czy SSR zostanie ustanowiona, a także czy i jak długo będą obowiązywać szczególne kompetencje organów gminy w odniesieniu do tych przedsięwzięć. Stąd też art. 15

ust. 1 pkt 12 u.r. zawiera jednoznaczny wymóg, żeby GPR wprost rozstrzygał o potrzebie ustanowienia SSR.

2.12. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

Przepis art. 15 ust. 1 pkt 13 u.r. stwierdza o konieczności wskazania w treści GPR, w jaki sposób GPR będzie realizowany w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. To kwestia złożona zarówno merytorycznie, jak i proceduralnie (tego drugiego aspektu dotyczy art. 20 u.r.), ale ustawodawca wymaga obligatoryjnego odniesienia się przynajmniej do trzech zagadnień.

Pierwsze z nich to zakres niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. O ile studium nie zostało wcześniej zaktualizowane w celu dostosowania do nowego brzmienia przepisów u.p.z.p. (zmienionego w związku z wejściem w życie u.r.), to po uchwaleniu GPR niezbędne będzie wprowadzenie do studium obszaru zdegradowanego, który dziś należy wyznaczać w studium, ale w oparciu o przepis art. 10 ust. 2 pkt 14a u.p.z.p.

Jeśli jednak w ramach prac nad GPR zidentyfikowano potrzebę istotnych zmian przestrzennych na terenie obszaru zdegradowanego (bo np. jedną z przesłanek stanu kryzysowego były negatywne zjawiska przestrzenne na tym obszarze), to zakres zmian niezbędnych do wprowadzenia do studium po uchwaleniu GPR może być znacznie szerszy. Ten sam czynnik zadecyduje też o potrzebie odniesienia się do drugiego oraz trzeciego zagadnienia wymaganych przez ustawę, tj. wskazania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego koniecznych do uchwalenia albo zmiany oraz wskazania konieczności uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji (o czym mowa w przepisie art. 41 pkt 6 u.r.). W tym ostatnim przyypadku zakres wymaganych treści GPR musi być szerszy, bo ma dotyczyć wskazania granic obszarów, dla których miejscowy plan rewitalizacji będzie procedowany łącznie z procedurą scaleń i podziałów nieruchomości, a ponadto ma zawierać wytyczne w zakresie ustaleń miejscowego programu rewitalizacji.

2.13. Załącznik graficzny

Skoro ustawodawca wymaga, żeby na etapie sporządzania GPR dokonywano istotnych rozstrzygnięć wyznaczających kierunek prac nad aktami planowania przestrzennego, to niezbędnym elementem GPR staje się załącznik graficzny. Ma on być sporządzony na mapie w skali co najmniej 1:5000 przy wykorzystaniu treści mapy zasadniczej (a w przypadku jej braku mapy ewidencyjnej) i powinien przestawiać podstawowe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji. Innymi słowy, załącznik graficzny powinien ilustrować działania i przedsięwzięcia inwestycyjne wynikające z części opisowej GPR.

3. Podsumowanie

Koncentrując się na wypełnieniu wszystkich obowiązków ustawowych dotyczących treści GPR nie wolno stracić z oczu jeszcze jednego wymogu, który trudno byłoby zawrzeć w konkretnych przepisach, ale wynika on jednoznacznie z celu ustawy. Chodzi mianowicie o to, aby GPR był dokumentem rzetelnym, spójnym wewnętrznie i realistycznym, tj. nadającym się do wykonania.

Ustawa określa obligatoryjne elementy GPR, co nie oznacza, że nie mogą się tam znaleźć dodatkowe treści, zwłaszcza te wynikające z lokalnej specyfiki i uwarunkowań. Uważna analiza u.r. wskazuje na potrzebę zawarcia w GPR – w określonych przypadkach – treści wykraczających ponad to, co wynika z art. 15 ust. 1 u.r. Wyraźnym przykładem jest chociażby kwestia szczególnych uregulowań w zakresie zamówień publicznych (mowa o nich w art. 45 u.r.). Wydaje się niezbędne wskazanie w GPR, że określone zamówienia będą udzielane w celu aktywizacji osób mających miejsce zamieszkania na obszarze SSR – bez tego skorzystanie ze szczególnych uregulowań wydaje się wątpliwe.

Inny tego typu przepis znajduje się bezpośrednio w art. 15 u.r. – ust. 4 u.r. Stanowi o tym, że w przypadku, gdy w związku z rewitalizacją następuje czasowa lub trwała zmiana miejsca zamieszkania osób na miejsce położone poza obszarem rewitalizacji, w GPR uwzględnia się przedsięwzięcia rewitalizacyjne obejmujące te osoby. Powodem sformułowania

takiego przepisu była troska, żeby w procesie rewitalizacji w sposób intencjonalny lub też przez przeoczenie nie została naruszona jedna z podstawowych zasad, a która zakazuje wykluczania mieszkańców obszaru rewitalizacji z pozytywnych efektów tego procesu. Przepis art. 3 ust. 2 pkt 2 u.r. uszczegóławia ogólną zasadę w odniesieniu do osób wyprowadzanych z obszaru rewitalizacji i stwierdza wprost, że proces rewitalizacji nie może polegać na tym, aby obszar rewitalizacji „wyczyścić" z określonych osób, a wraz z nimi z problemów społecznych. Zakończenie procesu rewitalizacji może nastąpić wyłącznie wówczas, gdy zdiagnozowane problemy społeczne w odniesieniu do tej grupy osób zostaną przezwyciężone.

Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Borówka

Art. 16. 1. Zamieszczenie w gminnym programie rewitalizacji, w ramach listy, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a, przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, którego realizacja stanowi zadanie podmiotu publicznego innego niż gmina, wymaga zgody tego podmiotu.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, przedsięwzięcie rewitalizacyjne realizuje się na warunkach określonych w gminnym programie rewitalizacji.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Konstrukcja prawna zgody

1. Wprowadzenie

GPR jest dokumentem o charakterze strategicznym, który ma podstawowe znaczenie w procesie rewitalizacji, ponieważ programuje politykę rewitalizacyjną w gminie. W związku z tym GPR powinien określać planowane formy interwencji na obszarze rewitalizacji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 5 u.r. GPR należy uwzględnić: „opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym,

środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym lub technicznym". GPR powinien określić przedsięwzięcia rewitalizacyjne:
– organów gminy, które odgrywają wiodącą rolę w procesie rewitalizacji;
– innych podmiotów sektora publicznego (np. organów władzy publicznej uczestniczących w wykonywaniu ustawowo określonych zadań publicznych w procesie rewitalizacji);
– pozostałych interesariuszy.

W odniesieniu do przedsięwzięć rewitalizacyjnych organów gminy ustawodawca nie przewiduje żadnych dodatkowych wymogów. GPR jest aktem gminnym, więc może programować działania organów gminy w sposób swobodny.

Jednakże w przypadku przedsięwzięć rewitalizacyjnych podmiotów innych niż gmina pojawia się dodatkowy wymóg – współdziałania. Organy gminy, sporządzając projekt GPR i opracowując listę przedsięwzięć rewitalizacyjnych, muszą pozyskać zgodę tych podmiotów na wprowadzenie określonych przedsięwzięć do GPR. Uzyskanie zgody jest konieczne, ponieważ organy gminy nie mogą samodzielnie nakładać na inne podmioty obowiązków związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Ustawodawca nie przesądza o tym, które podmioty – obok gminy – będą realizować przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Należy przyjąć, że mogą to być różne podmioty – zarówno należące do sektora publicznego, jak i spoza niego. Do takich podmiotów można zaliczyć:
– naczelne i centralne organy administracji rządowej (np. ministra właściwego do spraw pracy; ministra sprawiedliwości);
– podmioty polityki przestrzennej (np. organy samorządu województwa);
– instytucje pomocy społecznej (np. regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie);
– instytucje rynku pracy (np. wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, agencje zatrudnienia, instytucje dialogu społecznego, instytucje szkoleniowe, instytucje partnerstwa lokalnego),
– podmioty ekonomii społecznej (np. ośrodki wsparcia ekonomii społecznej, przedsiębiorstwa społeczne);
– organizacje pozarządowe (fundacje, stowarzyszenia);
– inne.

Wszystkie wskazane podmioty mogą realizować określone w GPR przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Wprowadzenie tych przedsięwzięć do GPR wymaga jednak uprzedniego uzyskania ich zgody. Brak zgody podmiotu powinien być kwalifikowany jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie przyjęcia GPR.

2. Konstrukcja prawna zgody

Ustawodawca bardzo często posługuje się pojęciami: „za zgodą", „w uzgodnieniu", „w porozumieniu", „po uzyskaniu opinii", „we współdziałaniu", „przy udziale" itd. Przywołane pojęcia wyrażają formy współdziałania różnych podmiotów prawa (zarówno podmiotów sektora publicznego, jak i podmiotów spoza niego) w określonych procedurach decyzyjnych (np. w procesie legislacyjnym, w postępowaniu administracyjnym). Wymienione instytucje różnią się konstrukcją prawną i wprowadzają odmienne mechanizmy współdziałania.

„Zgoda" jest najsilniejszą formą współdziałania podmiotów. Pod względem konstrukcji prawnej przyrównuje się ją niekiedy do „uzgodnienia"[3]. Wskazanym formom przypisuje się w doktrynie prawa charakter „kategoryczny"[4]. Według M. Ofiarskiej: „zwrot «za zgodą» oznacza, że rozstrzyg- nięcie organu decydującego uzależnione jest od wyrażenia woli o określonej treści przez inny organ. Wydanie rozstrzygnięcia wymaga osiągnięcia zgodności stanowisk. Organ wyrażający zgodę ma wpływ na treść rozstrzygnięcia (zarówno pozytywnego, jak i negatywnego). Oznacza to silne powiązanie jednego organu ze stanowiskiem innego

[3] Zob. M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego,* Warszawa 2008, s. 67.

[4] Zob.: J. Filipek, *Znaczenie określeń „w porozumieniu", w „uzgodnieniu", „za zgodą" i im podobnych w systemie prawnym zarządzania gospodarką narodową,* Krakowskie Studia Prawnicze 1973, Rok VI; Z. Niewiadomski, *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego,* Toruń 2005.

organu. Brak zgody organu stanowi zatem przeszkodę w podjęciu czynności, które mają być prowadzone po uzyskaniu zgody”[5].

Wskazane rozważania doktryny prawa administracyjnego zachowują swoją aktualność także w odniesieniu do przedmiotowej zgody. Ma ona bowiem charakter „kategoryczny”, zaś wyrażone w jej ramach stanowisko podmiotu współdziałającego jest dla organów gminy wiążące.

Zgoda, o której mowa w art. 16 u.r., nie obejmuje całego projektu GPR. Takie twierdzenie jest niedopuszczalne i niezgodne z prawem. Zgoda dotyczy wyłącznie części GPR unormowanej w art. 15 ust. 1 pkt 5 u.r., a więc listy przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Współdziałający wyraża zgodę w zakresie:
– przedsięwzięć rewitalizacyjnych, za których realizację ma odpowiadać (art. 16 ust. 1 u.r.), a ponadto za
– warunków realizacji przedsięwzięcia rewitalizacyjnego (art. 16 ust. 2 tej u.r.).

Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Borówka

Art. 16a. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może określić, w drodze rozporządzenia, kryteria i wskaźniki dla obszarów rewitalizacji umożliwiające finansowanie gminnych programów rewitalizacji ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub budżetu państwa, uwzględniając występowanie na tych obszarach negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Konstrukcja delegacji ustawowej
   2.1. Organ właściwy
   2.2. Zakres spraw przekazanych do regulacji

[5] M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 69.

1. Wprowadzenie

Przepis art. 16a został wprowadzony do u.r. ustawy z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw[6]. Wskazana ustawa nowelizująca obowiązuje od dnia 31 sierpnia 2016 r. Ustawa nowelizująca dokonuje zmiany w u.r. polegającej na dodaniu przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do wydania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, rozporządzenia określającego kryteria i wskaźniki dla obszarów rewitalizacji umożliwiające finansowanie gminnych programów rewitalizacji ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub budżetu państwa.

Obok wspomnianej zmiany – która zostanie omówiona w dalszej części opracowania – ustawa nowelizująca dokonała także modyfikacji w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[7]. Ustawodawca, co należy uznać za trafne, zdecydował się wprowadzić do ustawy o działach administracji rządowej nową kategorię „spraw rewitalizacji", przyporządkowując ją do odpowiedniego działu. Niestety, co zasługuje na krytykę, sprawy rewitalizacji zostały rozdzielone na dwie kategorie, które umieszczono w odrębnych działach administracji rządowej. Zgodnie z art. 9a pkt 6 ustawy: „Dział budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo obejmuje sprawy: (…) rewitalizacji, z zastrzeżeniem art. 23a pkt 2", zaś według art. 23 pkt 2 tej ustawy: „Dział rozwój regionalny obejmuje sprawy: (…) programowania i realizacji polityki regionalnej, obejmującej również politykę miejską oraz koordynację programów i działań w zakresie rewitalizacji obszarów zdegradowanych społecznie i gospodarczo". Takie rozwiązanie powoduje, że jeżeli wskazanymi działami administracji rządowej będą kierować różni ministrowie, to struktura organizacyjna Rady Ministrów nie będzie odpowiadać wymogom polityki rewitalizacyjnej określonym w komentowanej ustawie. Rewitalizacja jest bowiem interwencją publiczną o charakterze kompleksowym i zintegro-

[6] Dz. U. z 2016 r., poz. 1250.
[7] Dz. U. z 2016 r., poz. 543.

wanym, która łączy w sobie aspekty społeczne, gospodarcze, środowiskowe, przestrzenne i techniczne. Należałoby zatem postulować, by właściwym rzeczowo w sprawach rewitalizacji był jeden organ administracji rządowej, koordynujący w skali kraju politykę rewitalizacyjną traktowaną holistycznie.

2. Konstrukcja delegacji ustawowej

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu". Ustrojodawca wymaga, żeby każde upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia miało charakter szczegółowy i określało trzy elementy:

1. właściwy organ, któremu ustawodawca powierzył kompetencję prawotwórczą;
2. sprawy przekazane do regulacji w rozporządzaniu;
3. dodatkowe wskazówki determinujące treść rozporządzenia.

Wykładnia art. 16a u.r., a także jej pozostałych przepisów, prowadzi do wniosku, że ustawodawca jedynie częściowo wypełnił wskazany wymóg. Na konstrukcję delegacji ustawowej, o której mowa w niniejszym przepisie, składają się jedynie dwa elementy. W przepisach ustawy brakuje bowiem wytycznych dotyczących treści aktu.

2.1. Organ właściwy

Ustawodawca wyposażył w przedmiotową kompetencję prawotwórczą ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Minister nie działa jednak samodzielnie, ponieważ art. 16a u.r. zobowiązuje go do współdziałania w tym zakresie z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Współdziałanie organów przybiera formę „porozumienia". Według J. Filipka: „W przypadku upoważnienia do wydania rozporządzenia

w porozumieniu z innym ministrem za prace przygotowawcze i techniczno-organizacyjne, jak również za samo wydanie rozporządzenia odpowiada wyłącznie minister, który ma wydać rozporządzenie «w porozumieniu», zaś minister, z którym ma się on porozumieć, jest zobowiązany wypowiedzieć się w stadium prac przygotowawczych, przed wydaniem rozporządzenia, o merytorycznej treści lub przynajmniej wyrazić zgodę na kierunek, w jakim w danym rozporządzeniu rozstrzygane będą zagadnienia, dotyczące tego resortu”[8]. Należy zatem przyjąć, że porozumienie jest wyłącznie aktem jednorazowym.

Co ważne, ustawodawca stanowi, że organ właściwy „może” uczynić użytek z omawianej kompetencji prawotwórczej. Trzeba więc przyjąć, że sporządzenie i wydanie określonego rozporządzenia jest fakultatywne.

2.2. Zakres spraw przekazanych do regulacji

O zakresie spraw przekazanych do regulacji stanowi następujący zwrot: „kryteria i wskaźniki dla obszarów rewitalizacji umożliwiające finansowanie gminnych programów rewitalizacji ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub budżetu państwa (...)”. Redakcja przywołanego przepisu jest niejasna, co powoduje, że jego wykładnia wywołuje liczne wątpliwości, które dotyczą przede wszystkim:

– relacji pomiędzy systemem wsparcia finansowego, o którym mowa w art. 16a u.r., a systemem realizacji programów operacyjnych Unii Europejskiej, o którym mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
– zakresu wsparcia finansowego udzielanego gminom; trudno ustalić, czy wsparcie finansowe ma obejmować wyłącznie sporządzanie i uchwalanie gminnych programów rewitalizacji (na co wskazywałaby wykładnia literalna przepisu art. 16a u.r.), czy także inne działania w ramach zaprogramowanego w GPR procesu rewitalizacji.

Przedstawione wątpliwości należałoby rozwiać poprzez zmianę (uchylenie) komentowanego przepisu. Za taką rekomendacją przemawiają ważne argumenty.

Ustawodawca wyposaża gminy w fakultatywne zadania publiczne z zakresu rewitalizacji. Gminy identyfikują określone stany kryzysowe

[8] J. Filipek, *Znaczenia określeń...*, s. 132.

i wywołujące je zjawiska (społeczne, gospodarcze, środowiskowe, przestrzenne, techniczne) opierając się na samodzielnie ustalonej polityce oraz przyjętych kryteriach i wskaźnikach. Ustawa, w brzmieniu sprzed nowelizacji, urzeczywistniała zasadę pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej, gdyż pozostawiała gminom kwestię wizji, celów i kierunków polityki rewitalizacyjnej. Tymczasem wprowadzenie w drodze rozporządzenia dodatkowych kryteriów i wskaźników warunkujących możliwość uzyskania wsparcia finansowego na kosztochłonny proces rewitalizacji, ogranicza samodzielność gmin i stanowi próbę wywierania na nie wpływu – poprzez redystrybucję środków finansowych.

Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Borówka

Art. 17. 1. Rada gminy, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji.

2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji, kolejno:

1) ogłasza informację o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, w prasie lokalnej oraz przez obwieszczenie;

2) sporządza projekt gminnego programu rewitalizacji;

3) przeprowadza konsultacje społeczne projektu gminnego programu rewitalizacji;

4) występuje o zaopiniowanie projektu gminnego programu rewitalizacji:

a) w każdym przypadku przez:

– zarząd właściwego powiatu – w zakresie zgodności ze strategią rozwoju powiatu, Dziennik Ustaw – 7 – poz. 1777,

– zarząd właściwego województwa – w zakresie zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego województwa i strategią rozwoju województwa,

– właściwego wojewodę – w zakresie zgodności z zadaniami rządowymi służącymi realizacji celu publicznego określonego w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,

– właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa – w zakresie wymagań bezpieczeństwa i obronności,

– właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej – w zakresie ochrony przeciwpożarowej,

– właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego,

– właściwą gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną,

– operatorów sieci uzbrojenia terenu, w tym zarządców dróg oraz linii i terenów kolejowych,

– Komitet Rewitalizacji, jeżeli został powołany,

b) w przypadku gdy jest to uzasadnione specyfiką obszaru rewitalizacji przez:

– właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska – w zakresie form ochrony przyrody,

– właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków – w zakresie form ochrony zabytków,

– właściwego dyrektora urzędu morskiego – w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego

oraz morskich portów i przystani,

– właściwy organ nadzoru górniczego – w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,

– właściwy organ administracji geologicznej – w zakresie zagospodarowania terenów osuwisk,

– właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej – w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,

– ministra właściwego do spraw zdrowia – w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,

– Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe – w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa będących w trwałym zarządzie tego Gospodarstwa;

5) wprowadza zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji społecznych i uzyskanych opinii oraz przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt gminnego programu rewitalizacji.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Postępowanie w sprawie sporządzenia i uchwalenia gminnego programu rewitalizacji
   2.1. Uchwała rady gminy o przystąpieniu do sporządzania gminnego programu rewitalizacji
   2.2. Ogłoszenie informacji o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji
   2.3. Sporządzenie projektu gminnego programu rewitalizacji
   2.4. Przeprowadzenie konsultacji społecznych
   2.5. Wystąpienie o zaopiniowanie projektu gminnego programu rewitalizacji
   2.6. Wprowadzenie zmian wynikających z przeprowadzonych konsultacji społecznych i uzyskanych opinii
   2.7. Przedstawienie radzie gminy do uchwalenia projektu gminnego programu rewitalizacji

1. Wprowadzenie

Przepis art. 17 u.r. określa strukturę i sekwencję czynności postępowania w sprawie sporządzenia i uchwalenia GPR. Chociaż wskazane postępowanie zostało unormowane w sposób autonomiczny, odrębny od innych postępowań mających za przedmiot akty planistyczne (np. akty planowania strategicznego lub przestrzennego), to jednak zauważalne są liczne podobieństwa, w szczególności do regulacji postępowań dotyczących postępowania w sprawie sporządzenia i uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Praktyka stosowania u.r. jest wciąż uboga, ze względu na krótki okres jej obowiązywania. Wydaje się jednak, że twierdzenia, argumenty i uzasadnienia wypracowane przez judykaturę oraz jurysprudencję na gruncie u.p.z.p. pozostają w dużym stopniu aktualne i adekwatne w odniesieniu do sporządzenia GPR. Stąd też w niniejszej pracy posiłkowano się materiałem orzeczniczym (rozstrzygnięciami nadzorczymi wojewodów, orzecznictwem sądów administracyjnych) wypracowanym w związku

z weryfikacją legalności stosowania przez organy gminy przepisów u.p.z.p. w procedurze stanowienia studium oraz planu miejscowego.

2. Postępowanie w sprawie sporządzenia i uchwalenia gminnego programu rewitalizacji

2.1. Uchwała rady gminy o przystąpieniu do sporządzania gminnego programu rewitalizacji

Formalne wszczęcie postępowania w sprawie sporządzenia i uchwalenia GPR następuje z chwilą podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji. Rada gminy może podjąć wskazaną uchwałę działając z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który ma w tym przedmiocie ustawowo określoną inicjatywę uchwałodawczą.

Należy jednak zauważyć, że przed formalnym wszczęciem postępowania wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien wywiązać się z obowiązków prawnych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.r., to przeprowadzić stosowne analizy, a następie opracować diagnozy służące sporządzeniu GPR. Organ wykonawczy przeprowadza analizy i opracowuje diagnozy za pośrednictwem wykwalifikowanych do tego pracowników[9]. Wskazane obowiązki wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien zrealizować przed wszczęciem postępowania w sprawie sporządzenia i uchwalenia GPR.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji jest tzw. uchwałą intencyjną[10]. Nie ma ona wprawdzie charakteru aktu prawa miejscowego, a więc nie stanowi źródła prawa powszechnie

---

[9] Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 czerwca 2011 r., II SA/Sz 381/11, LEX nr 1086703.

[10] Zob.: wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2013 r., II OSK 2442/12, LEX nr 1475009; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2008 r., IV SA/Wa 623/08, LEX nr 515305; wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 kwietnia 2013 r., II SA/Łu 107/13, LEX nr 1310580; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 sierpnia 2008 r., IV SA/Wa 622/08, LEX nr 459369; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 marca 2014 r., II SA/Go 109/14, LEX nr 1440633; postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 2 grudnia 2015 r., II SA/Gd 156/14, LEX nr 1959430.

obowiązującego na obszarze gminy, ale będąc aktem prawa wewnętrznie obowiązującego ma charakter normatywny i wywołuje określone skutki prawne[11] – przede wszystkim oboliguje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do podjęcia czynności według ustalonej w art. 17 u.r. sekwencji. Określona uchwała wyraża wolę gminy co do rozpoczęcia procedury prawodawczej.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia GPR nie przesądza o jego przyszłym kształcie. Nawet w sytuacji, gdy uchwała taka zawiera ustalenia co do treści przyszłego GPR, to nie mają one żadnego normatywnego znaczenia[12]. Uchwała nie determinuje również zasięgu terytorialnego GPR, bowiem zgodnie z art. 14 ust. 1 u.r.: „Gminny program rewitalizacji jest sporzą- dzany dla obszaru rewitalizacji wyznaczonego w drodze uchwały, o której mowa w art. 8", a więc w drodze uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (tzw. uchwały delimitacyjnej). W związku z tym ustawodawca nie przewiduje obowiązku załączenia do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania gminnego programu rewitalizacji jakiekolwiek załącznika graficznego.

Należy przyjąć, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzania gminnego programu rewitalizacji jest uchwałą, o której mowa w art. 91 u.s.g. Tym samym jako akt normatywny znajduje się w przedmiotowym zakresie nadzoru wojewody i kontroli sądów administracyjnych.

Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji nie wywołuje skutków materialnoprawnych, nie kształtuje sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu administracji publicznej, a zatem nie narusza ich interesów prawnych[13]. Jest aktem prawa

---

[11] Zob.: wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2013 r., II OSK 2442/12, LEX nr 1475009; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 września 2008 r., II SA/Gd 288/08, LEX nr 515303; wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 lutego 2009 r., LEX nr 509697; wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 lipca 2009 r., II SA/Lu 274/09, LEX nr 574467.

[12] Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 kwietnia 2013 r., II SA/Łu 107/13, LEX nr 1310580.

[13] Zob.: wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2013 r., II OSK 2442/12, LEX nr 1475009; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2013 r., II OSK 81/13, LEX nr 1421793; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 lipca 2008 r., II SA/Gd, LEX nr 459363; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2013 r., II SA/Wr 626/12, LEX nr 1329997. W wyrok z dnia 24 stycznia 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił:

wewnętrznie obowiązującego, który obliguje organ wykonawczy gminy do podjęcia dalszych działań zmierzających do uchwalenia programu. Tym samym w praktyce trudno będzie wykazać legitymację skargową do wszczęcia sądowej kontroli tej uchwały na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Uruchomienie sądowej kontroli uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji powinno nastąpić w przypadku skargi podmiotu, który ze względu na formalny charakter legitymacji skargowej nie musi wykazywać posiadania interesu prawnego (np. prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich – na podstawie art. 52 p.p.s.a.), bądź skargi w ramach nadzoru wojewody (podjętej na podstawie art. 90-93 u.s.g.), a także skargi gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody (w zakresie naruszeń wykazanych w tym rozstrzygnięciu)[14].

2.2. Ogłoszenie informacji o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji

Przepis art. 17 ust. 2 pkt 1 u.r. nakłada na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) prawny obowiązek ogłoszenia informacji o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji. Organ wykonawczy powinien spełnić ten obowiązek ogłaszając informację:
- na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej,
- w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości,
- w prasie lokalnej,
- przez obwieszczenia.

Wykorzystanie każdego ze wskazanych trybów jest obligatoryjne.

Biuletyn Informacji Publicznej, określany mianem „bezwnioskowego trybu udostępniania informacji publicznej", został unormowany w przepisach u.d.i.p. Każda gmina została zobowiązana do prowadzenia Biuletynu, a także publikowania w nim ustawowo określonych informacji.

„okoliczność, że pośrednio, „refleksowo", uchwała o wewnętrznym charakterze może oddziaływać na sytuację prawną skarżących nie oznacza, że naruszenie interesu prawnego następuje bezpośrednio poprzez postanowienia tej uchwały".

[14] Zob. postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 2 grudnia 2015 r., II SA/Gd 156/14, LEX nr 1959430.

Art. 17 ust. 2 pkt 1 u.r. uszczegóławia zakres przedmiotowy obowiązku informacyjnego realizowanego w omawianym trybie, stwierdzając, że jest nim również objęta informacja o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania gminnego programu rewitalizacji (taka informacja może mieć postać redakcyjną komunikatu lub notatki prasowej).

Ustawa zobowiązuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do ogłoszenia informacji w „w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości". Przez daną miejscowość należy rozumieć miejscowość, której obszar został objęty ustaleniami GPR, albowiem to społeczeństwo „danej miejscowości" jest przede wszystkim zainteresowane poznaniem rozwiązań planowanych dla jej obszaru. W praktyce zwyczajowym sposobem ogłoszenia informacji może być umieszczenie komunikatu lub notatki prasowej na stronie internetowej urzędu gminy, stronach innych gminnych jednostek organizacyjnych (np. zakładów komunalnych, szkół publicznych, instytucji kultury) czy jednostek pomocniczych gminy (np. dzielnic, osiedli, sołectw).

Ponadto zwyczajowym sposobem ogłoszenia informacji jest jej rozplakatowanie[15].

Organy gminy nie mają obowiązku imiennego zawiadamiania mieszkańców o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania gminnego programu rewitalizacji. W obowiązującym porządku prawnym brak jest podstaw do konstruowania takich twierdzeń, a wskazane w art. 17 ust. 2 pkt 1 u.r. tryby udostępnienia przedmiotowej informacji są wystarczające i czynią zadość intencji ustawodawcy.

Zaniechanie przez organ wykonawczy realizacji obowiązku ogłoszenia informacji, o której mowa w komentowanym przepisie, a także jego błędna realizacja, wywołują negatywne skutki prawne. Mogą bowiem zostać zakwalifikowane przez wojewodę lub sąd administracyjny jako „istotne" naruszenie prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie uchwalenia GPR. Taka praktyka orzecznicza wykształciła się na gruncie analogicznych przepisów u.p.z.p.[16].

---

[15] Zob.: wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., II OSK 84/08, LEX nr 448119; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 października 2007 r., II SA/Bk 381/07, LEX nr 340417.

[16] Zob.: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 października 2007 r., II SA/Bk 381/07, LEX nr 340417; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 maja 2008 r., II SA/Ol 179/08, LEX nr 424611.

Istotność tego naruszenia wynika z ograniczenia możliwości partycypowania lokalnej społeczności w dalszych fazach procedury, a w tym udziału w tzw. konsultacjach społecznych. Brak stosownej informacji uniemożliwia podmiotom spoza systemu administracji publicznej realizację przysługujących im z mocy ustawy publicznych praw podmiotowych.

2.3. Sporządzenie projektu gminnego programu rewitalizacji

Po realizacji obowiązku ogłoszenia informacji o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji, organ wykonawczy gminy sporządza projekt GPR. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest odpowiedzialny za sporządzenie projektu tego dokumentu, natomiast nie jest zobowiązany do osobistego wykonywania prac merytorycznych, co leży w zakresie obowiązków służbowych osób zatrudnionych w urzędzie gminy i wyznaczonych do realizacji tego zadania. Przepisy ustawy nie wprowadzają żadnego wymogu dotyczącego kwalifikacji zawodowych, w związku z tym każda z osób zatrudnionych w urzędzie może pracować nad projektem programu. Zaleca się jednak, żeby wskazane zadanie realizował zespół o charakterze interdyscyplinarnym, w którym uczestniczy m.in. urbanista czy socjolog, zaś nad legalnością projektu powinien czuwać prawnik.

Termin „sporządza projekt gminnego programu rewitalizacji" jest wielowarstwowy i odnosi się zarówno do prac merytorycznych, jak i redakcyjnych. Innymi słowy, omawiana faza procedury kończy się powstaniem dokumentu, którego treść, forma i postać redakcyjna odpowiadają wymogom prawnym, w tym ustanowionym komentowaną ustawą.

Prace merytoryczne nad projektem gminnego programu rewitalizacji powinny opierać się na szerokim materiale analitycznym. Na taki materiał składają się dokumenty o różnym charakterze prawnym. Będą to niewątpliwie obowiązujące akty normatywne, w tym akty planowania strategicznego i planistycznego. Będą to także rozliczne opracowania naukowe i eksperckie, powstałe na zamówienie administracji publicznej, w ramach dyskursu naukowego lub wydane przez think tanki i organizacje pozarządowe. W szczególności projekt GPR powinien opierać się na ustaleniach diagnozy, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.r.

Powołany przepis zobowiązuje bowiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do przeprowadzenia analizy i sporządzenia diagnozy uzasadniającej potrzebę interwencji, jeszcze przed formalnym wszczęciem postępowania w sprawie sporządzenia i uchwalenia GPR. Ustalenia diagnozy, przywołane w niej wyniki analizy, dane statystyczne i inne informacje, stanowią przydatny materiał do sporządzenia programu.

Ustawodawca nie reguluje tego wprost, ale wykładnia przepisów u.r. prowadzi do wniosku, że GPR jest załącznikiem do uchwały rady gminy. Argumentów na rzecz tego twierdzenia dostarcza m.in. wykładnia art. 15 u.r. Powołany przepis, w kontekście elementów treściowych programu, posługuje się takimi słowami jak: „szczegółowa diagnoza (…)", „opis wizji (…)", „opis struktury (…)", „szacunkowe ramy finansowe (…)". Nadanie takim elementom treściowym postaci redakcyjnej przepisów prawnych jest technicznie niemożliwe, a ponadto niezgodne z intencją ustawodawcy, który sugeruje postać tekstową. Czym innym jest natomiast uchwała rady gminy, która wprowadza GPR do porządku prawnego. Taka uchwała powinna spełniać wymogi redakcyjne, o których mowa w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej". Wskazany Załącznik określa reguły konstruowania i redagowania projektów aktów normatywnych, w tym także mających charakter aktów prawa wewnętrznie obowiązującego.

2.4. Przeprowadzenie konsultacji społecznych

Ustawodawca uznając potrzebę udziału społeczności lokalnej w postępowaniu w sprawie sporządzenia i uchwalenia GPR zobowiązał organ wykonawczy do „przeprowadzenia konsultacji społecznych". Należy jednak zauważyć, że wskazane pojęcie ma nieco odmienne i szersze znaczenie od tego, które tradycyjnie przypisuje mu prawo i doktryna. Na potrzeby niniejszej ustawy „konsultacje społeczne" obejmują zgodnie z art. 6 ust. 3 u.r.:

- składanie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej;
- organizowanie spotkań, debat, warsztatów, spacerów studyjnych, przeprowadzanie ankiet, wywiadów, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych.

Spełnienie ustawowego obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych wymaga wykorzystania formy uwag do projektu gminnego programu rewitalizacji (jest to jedyna obligatoryjna forma partycypacji społecznej), a ponadto co najmniej dwóch innych form spośród wymienionych [szczegółowe rozważania dotyczące konsultacji społecznych, ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a także form, znajdują się w komentarzach do art. 6].

Podkreślenia wymaga, że brak realizacji obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych, lub jego błędna realizacja[17], wywołuje negatywne skutki prawne. Jest to bowiem istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności aktu w ramach postępowania nadzorczego wojewody lub kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. W tym zakresie warto także przywołać praktykę orzeczniczą wskazanych organów ukształtowaną na gruncie samorządowych ustaw ustrojowych i u.p.z.p.[18].

2.5. Wystąpienie o zaopiniowanie projektu gminnego programu rewitalizacji

Kolejną fazę postępowania w sprawie sporządzania i uchwalania GPR, wynikającą z art. 17 ust. 2 pkt 4 u.r., można określić mianem „współdziałania organów administracji publicznej". Polega ona bowiem na współdziałaniu organu wykonawczego gminy z innymi ustawo wskazanymi organami administracji publicznej.

---

[17] Za błędną realizację omawianego obowiązki uchodzić może np. odstąpienie od zbierania uwag lub przeprowadzenie konsultacji społecznych z wykorzystaniem zbyt małej liczby form.

[18] Zob.: wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2006 r., II OSK/277/06, LEX nr 266913; wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2010 r., II OSK 337/10, LEX nr 599397; wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 491/07, LEX nr 463691; wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 września 2007 r., III SA/Łd 500/07, LEX 365185; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 491/07, LEX nr 463691; wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 marca 2010 r., III SA/Łd 104/10, LEX nr 652843; wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2010 r., III SA/Łd 104/10, LEX nr 652843; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r., IV SA/Gl 155/11, LEX nr 1084647; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 października 2007 r., II SA/Sz 885/07, LEX nr 438851; wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2009 r., III SA/Łd 404/09, LEX nr 528480.

W określonym przypadku współdziałanie jest realizowane wyłącznie w formie wyrażania opinii. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) obligatoryjnie występuje o zaopiniowanie projektu GPR. Ustawodawca nie przewiduje zatem współdziałania w innych wiążących dla organu wykonawczego gminy formach np. uzgodnienia czy zgody, a takowe – dodajmy – pojawiają się m.in. w przepisach u.p.z.p. W świetle ustaleń judykatury i jurysprudencji opinia jest niewiążącą formą zajmowania stanowiska przez organ współdziałający. Oznacza to, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien wyłącznie wystąpić o opinię do wszystkich wskazanych organów administracji publicznej, a realizacja tej czynności jest równoznaczna ze spełnieniem omawianego obowiązku. Nie musi uwzględniać opinii w projekcie GPR, jednak ze względu na pozycjalistyczny charakter GPR, organ wykonawczy powinien wnikliwie zapoznać się z taką opinią.

Katalog organów współdziałających jest zróżnicowany. Niektóre organy administracji publicznej współdziałają każdorazowo, inne w zależności od przypadku, a dokładnie, jak stanowi art. 17 ust. 2 pkt. 4 lit. b u.r.: „w przypadku gdy jest to uzasadnione specyfiką obszaru rewitalizacji". Dodatkowo należy zauważyć, że każdy z wymienionych organów administracji publicznej współdziała w odmiennym zakresie spraw, który jest uzależniony od jego właściwości rzeczowej. Katalog organów współdziałających z uwzględnieniem powyższego rozróżnienia przedstawia tabela 7.

Tabela 7. Organy współdziałające z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) w procesie sporządzania i uchwalania GPR

Organy współdziałające każdorazowo:	**Organy współdziałające incydentalnie (zależnie od potrzeb):**
zarząd właściwego powiatu	minister właściwy do spraw zdrowia
zarząd właściwego województwa	właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska
właściwy wojewoda	właściwy wojewódzki konserwator zabytków
właściwe organy wojskowe	właściwy dyrektor urzędu morskiego
właściwe organy ochrony granic	właściwy organ nadzoru górniczego
właściwe organy bezpieczeństwa państwa	właściwy organ administracji geologicznej

właściwy komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej	właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej
właściwy państwowy wojewódzki inspektor sanitarny	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
operatorzy sieci uzbrojenia terenu, w tym zarządcy dróg oraz linii i terenów kolejowych	
właściwa gminna komisja urbanistyczno-architektoniczną	
Komitet Rewitalizacji, jeżeli został powołany	

Źródło: Opracowanie własne

2.6. Wprowadzenie zmian wynikających z przeprowadzonych konsultacji społecznych i uzyskanych opinii

Organ wykonawczy gminy aktualizuje dotychczasową wersję projektu GPR, uwzględniając w jego treści propozycje (wnioski, uwagi) przedłożone przez partycypujących – miesz- kańców, organizacje pozarządowe i inne podmioty prawa uczestniczące w konsultacjach społecznych, a także przez organy opiniujące w ramach współdziałania administracji publicznej.

Co ważne, aktualizacja GPR jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

2.7. Przedstawienie radzie gminy do uchwalenia projektu gminnego programu rewitalizacji

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 5 u.r. wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt GPR, a dokładniej rzecz ujmując projekt uchwały w sprawie przyjęcia gminnego programu rewitalizacji wraz z załącznikiem w postaci gminnego programu rewitalizacji.

Dyspozycja powołanej normy dotyczy wyłącznie projektów wskazanych dokumentów. Tym samym wskazana regulacja nie obejmuje innych dokumentów składających się na opracowany przed i w ramach postępowania materiał analityczny (np. diagnozy, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.r., dokumentów utrwalających przebieg konsultacji społecznych, w tym protokołów, notatek służbowych czy też uwag, a ponadto opinii organów współdziałających).

Przewodniczący rady gminy, uzyskawszy projekty wskazanych dokumentów od organu wykonawczego, zamieszcza stosowny punkt w porządku obrad rady gminy, przekazuje radnym te projekty, a już w trakcie posiedzenia rady przeprowadza w ich przedmiocie dyskusję i głosowanie.

Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Borówka

Art. 18. 1. Podmioty, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4, w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej, opiniują projekt gminnego programu rewitalizacji.

2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wyznacza termin przedstawienia opinii, nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni, licząc od dnia doręczenia projektu gminnego programu rewitalizacji.

3. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za równoznaczne z pozytywnym zaopiniowaniem projektu gminnego programu rewitalizacji.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Struktura postępowania opiniodawczego organu współdziałającego z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) w procesie sporządzania i uchwalania projektu gminnego programu rewitalizacji
   - 2.1. Wystąpienie o zaopiniowanie projektu gminnego programu rewitalizacji
   - 2.2. Sporządzenie opinii w sprawie projektu gminnego programu rewitalizacji
   - 2.3. Przedstawienie opinii w sprawie projektu gminnego programu rewitalizacji
3. Zaskarżalność zrządzenia organu współdziałającego w przedmiocie przedstawienia opinii w sprawie projektu gminnego programu rewitalizacji
4. Termin przedstawienia opinii w sprawie projektu gminnego programu rewitalizacji
5. Skutki prawne nieprzedstawienia w terminie opinii w sprawie projektu gminnego programu rewitalizacji

1. Wprowadzenie

Komentowany przepis normuje tzw. postępowanie opiniodawcze organów administracji publicznej współdziałających z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) w procesie sporządzania i uchwalania projektu GPR. Ustala więc tryb realizacji wymogu, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 u.r.

Postępowanie w sprawie sporządzenia i uchwalenia GPR jest postępowaniem prawotwórczym, określanym także szerzej jako „postępowanie uchwałodawcze". W takim razie postępowanie opiniodawcze jest postępowaniem wypadkowym, które ma określone miejsce w procedurze uchwałodawczej. Z całą pewnością żadne z tych postępowań nie jest prowadzone w celu załatwienia indywidualnej sprawy w drodze decyzji administracyjnej, której adresatem jest strona postępowania administracyjnego[19]. W związku z tym – w razie braku wyraźnego odesłania – zakazane jest stosowanie do niego przepisów k.p.a. Na uwagę zasługuje, że u.r. przewiduje zgoła odmienną regulację postępowania opiniodawczego niż wielokroć przywoływana u.p.z.p. Różnica wynika przede wszystkim z tego, że art. 24 ust. 1 u.p.z.p. zawiera dyspozycję odpowiedniego stosowania do postępowań opiniodawczych art. 106 k.p.a. Z kolei w komentowanej ustawie nie ma takiego odesłania, zaś przedmiotową materię art. 18 reguluje odrębnie i autonomicznie.

2. Struktura postępowania opiniodawczego organu współdziałającego z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) w procesie sporządzania i uchwalania projektu gminnego programu rewitalizacji

W postepowaniu opiniodawczym biorą udział wyłącznie organy administracji publicznej, tj.: (1) organ postępowania głównego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) oraz (2) organ współdziałający (katalog organów

[19] Zob.: postanowienie NSA z dnia 29 maja 2012 r., II OSK 1254/12, LEX nr 1337297; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2010 r., IV SA/Wa 1749/10, LEX nr 758880; wyrok 20 września 2012 r., IV SA/Wa, 767/12, LEX nr 1345450.

współdziałających określa art. 17 ust. 2 pkt 3 u.r.). W niniejszej procedurze inne podmioty nie są uznawane za uczestników (nawet właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości objętych GPR).

Postępowanie opiniodawcze ma prostą strukturę, na którą składają się przede wszystkim następujące fazy (czynności):
1) organ postępowania głównego występuje do organu współdziałającego o zaopiniowanie projektu GPR, a jednocześnie wyznacza termin na przedstawienie opinii,
2) organ współdziałający zapoznaje się z projektem dokumentu, sporządza opinię w jego przedmiocie i przedstawia ją organowi postepowania głównego,
3) organ postępowania głównego zapoznaje się z opinią i uwzględnia ją w projekcie GPR w całości lub części, albo odmawia jej uwzględnienia.

2.1. Wystąpienie o zaopiniowanie projektu gminnego programu rewitalizacji

Obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest, na co wskazuje art. 17 ust. 2 pkt 4 u.r., wystąpienie o zaopiniowanie projektu GPR. Realizacja przedmiotowego obowiązku wszczyna postępowanie opiniodawcze.

Wystąpienie o zaopiniowanie projektu GPR należy zakwalifikować do kategorii czynności materialno-technicznych. Na treść wystąpienia składają się dwa elementy:
– wniosek o zaopiniowanie projektu GPR;
– wyznaczenie, w związku z art. 18 ust. 2 u.r., terminu na przedstawienie opinii.

Projekt GPR stanowi załącznik do pisma.

Podmiotowy zakres przedstawionego obowiązku jest ustawowo określony i obejmuje wyłącznie wymienione w art. 17 ust. 2 pkt 4 u.r. organy administracji publicznej. Należy jednak zauważyć, że katalog organów współdziałających jest zmienny, ponieważ zależy od ustaleń programu. Każdorazowo współdziałają organy, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. a u.r. W przypadku gdy jest to uzasadnione specyfiką obszaru rewitalizacji dodatkowo współdziałają organy, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. b u.r. Rozstrzygnięcie w tym zakresie podejmuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), który stwierdza, czy w danych okolicz-

nościach jest uzasadnione rozszerzenie katalogu organów współdziałających o wskazane w powołanym przepisie.

W przepisie art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. b u.r. pojawia się następujące sformułowanie: „w przypadku gdy jest to uzasadnione specyfiką obszaru rewitalizacji (…)". To ono przesądza o konieczności rozszerzenia katalogu organów współdziałających. Innymi słowy, ustawodawca odwołał się do stanu faktycznego objętego ustaleniami projektowanego programu. Jeżeli na obszarze rewitalizacji znajdują się obiekty lub zachodzą zjawiska uzasadniające współudział w tworzeniu GPR wymienionych organów, to wówczas wystąpienie staje się obowiązkiem organu wykonawczego gminy. Przykładowo występowanie na obszarze rewitalizacji zabytkowych układów lub obiektów objętych ochroną determinuje współdziałanie właściwego konserwatora zabytków, czy też istnienie terenów górniczych uzasadnia współdziałanie organów nadzoru górniczego.

Organ wykonawczy gminy ustala katalog organów współdziałających kierując się ich właściwością rzeczową i miejscową. O właściwości rzeczowej i miejscowej rozstrzygają przepisy odrębne innych ustawa (np. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[20], ustawy o obszarach morskich Rzeczpospolitej Polskiej i administracji morskiej[21]).

Uchybienie obowiązku wystąpienia o zaopiniowanie projektu GPR stanowi naruszenie prawa. Należy przyjąć, że jest to naruszenie istotne, które prowadzi do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przez wojewodę lub przez sąd administracyjny.

2.2. Sporządzenie opinii w sprawie projektu gminnego programu rewitalizacji

Organ współdziałający, po doręczeniu mu wystąpienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i w terminie w nim wskazanym, sporządza opinię w sprawie projektu GPR.

[20] T.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.
[21] T.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 394 ze zm.

Wykładnia art. 17 ust. 2 pkt 4 u.r. prowadzi do wniosku, że przedmiotowy zakres opinii organów współdziałających nie jest jednakowy. Organy współdziałające każdorazowo (określone w art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. a u.r.) odnoszą się w opinii do całego projektu gminnego programu rewitalizacji. Pozostałe organy, które współdziałają, jeżeli uzasadnia to specyfika obszaru rewitalizacji, wydają opinię wyłącznie w zakresie swojej właściwości rzeczowej.

Opinia powinna być skonstruowana i zredagowana w sposób czytelny, jasny i jednoznaczny, który pozwala, szczególnie osobom pozostającym poza kręgiem podmiotów biorących udział w pracach nad projektem GPR, na odczytanie stanowiska, które zajął organ współdziałający.

2.3. Przedstawienie opinii w sprawie projektu gminnego programu rewitalizacji

Po sporządzeniu opinii organ współdziałający przedstawia ją wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w terminie wyznaczonym przez organ wykonawczy gminy. Organ współdziałający musi w określonym terminie przedstawić opinię, co oznacza jej sporządzenie oraz doręczenie. Uchybienie wyznaczonego terminu aktualizuje domniemanie, o którym mowa art. 18 ust. 3 u.r., a więc przyjmuje się, że opinia organu jest pozytywna.

3. Zaskarżalność zrządzenia organu współdziałającego w przedmiocie przedstawienia opinii w sprawie projektu gminnego programu rewitalizacji

Przepisy u.r. w sposób odrębny i autonomiczny normują postępowanie opiniodawcze w procesie sporządzania i uchwalania projektu GPR. Oznacza to, że odpowiednie stosowanie innych ustaw w tym zakresie nie znajduje żadnego uzasadnienia.

Ustawodawca zrezygnował z mechanizmu znanego z art. 24 ust. 1 u.p.z.p., który zawiera bowiem do art. 106 k.p.a. Zgodnie z przywołanym przepisem: „Organy, o których mowa w art. 11 pkt 6 oraz art. 17 pkt 6, w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej, opiniują i uzgadniają, na swój koszt, odpowiednio projekt studium albo projekt planu miejsco-

wego. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego". W obowiązującym porządku prawnym brak jest zatem podstaw do stosowania art. 106 k.p.a. w postępowaniu opiniodawczym realizowanym w ramach sporządzania GPR.

Organ współdziałający z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) przedstawia opinię w sprawie projektu gminnego programu rewitalizacji w formie zarządzenia, a nie postanowienia. Przedmiotowe zarządzenie nie jest zaskarżalne w żadnym z trybów znanych ustawom procesowym. Należy więc sformułować wniosek, że żaden z podmiotów biorących udział w postępowaniu opiniodawczym, ani żaden inny podmiot prawa (np. mieszkaniec, organizacja pozarządowa), nie może kontestować treści tego zarządzenia[22]. Wskazanew zarządzenie może podlegać weryfikacji wyłącznie po uchwaleniu przez radę gminy uchwały w sprawie przyjęcia GPR w ramach nadzoru sprawowanego przez wojewodę lub kontroli sądu administracyjnego.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest w pełni uzasadnione. Organy współdziałające z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) w procesie sporządzania i uchwalania projektu gminnego programu rewitalizacji wyłącznie opiniują wskazany dokument (a nie uzgadniają). Organ wykonawczy gminy nie jest związany opinią i nie musi jej uwzględniać w treści programu. W związku z tym ewentualna zaskarżalność zarządzenia organu współdziałającego nie miałaby sensu.

---

[22] Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego wykładni i stosowania przepisu art. 24 ust. 1 u.p.z.p. może skłaniać do jednakowych wniosków. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Skoro do uzgodnień projektu studium, o których mowa w przepisach szczególnych zastosowanie ma tryb przewidziany w art. 106 k.p.a., to właściwą formą kontroli odmowy tego uzgodnienia jest wniesienie zażalenia, przewidziane w art. 106 § 5 k.p.a. Właściwy do rozpatrzenia zażalenia jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy - art. 127 k.p.a. w związku z art. 144 k.p.a. Nie ulega wątpliwości, że interes prawny we wniesieniu zażalenia na postanowienie o odmowie uzgodnienia projektu studium, ma gmina, dla której to studium jest sporządzane" (zob. wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., II OSK 705/16, LEX nr 2102285). NSA warunkuje charakter prawny przedmiotowego rozstrzygnięcia oraz prawną możliwość jego zaskarżania wyłącznie odesłaniem do przepisu art. 106 k.p.a. Tym samym – *a contrario* – brak odesłania nakazuje przyjąć przeciwstawne stanowisko. Por. wyrok NSA z dnia 7 maja 2014 r., II OSK 2915/12, LEX nr 1575618.

4. Termin przedstawienia opinii w sprawie projektu gminnego programu rewitalizacji

Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.r. to organ wykonawczy gminy wyznacza termin przedstawienia opinii w sprawie projektu GPR. Jego swoboda została jednak w tym zakresie istotnie ograniczona ustawowymi „widełkami". Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wyznacza termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni, licząc od dnia doręczenia projektu GPR. Jest to termin wyznaczony organowi współdziałającemu na zapoznanie się z projektem programu i ustosunkowanie się do jego ustaleń w drodze opinii.

Uchybienie wskazanego terminu powoduje konieczność zastosowania dyspozycji, o której mowa w art. 18 ust. 3 u.r. Przyjmuje się wówczas, że nieprzedstawienie opinii jest równoznaczne z pozytywnym zaopiniowaniem projektu GPR.

5. Skutki prawne nieprzedstawienia w terminie opinii w sprawie projektu gminnego programu rewitalizacji

Przepis art. 18 ust. 3 u.r. wprowadza domniemanie prawne, zgodnie z którym nieprzedstawienie opinii w sprawie projektu GPR w terminie, o którym mowa w art. 18 ust. 2 u.r., jest równoznaczne z pozytywnym zaopiniowaniem dokumentu. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie należy uznać za uzasadnione prakseologicznie, ponieważ służy sprawności działania organów w ramach postępowania w sprawie sporządzenia i uchwalenia GPR. Brak przedstawionej regulacji mógłby prowadzić do przewlekłości postępowania uchwałodawczego.

Komentowany przepis pełni w zasadzie dwie funkcje. Z jednej strony wskazuje organom współdziałającym możliwy do wykorzystania tryb postepowania w razie braku jakichkolwiek wniosków czy uwag w przedmiocie GPR. Uwzględnia on zatem znaną w prawie i nauce prawa konstrukcję „milczącej zgody organu administracji"[23]. Z drugiej zaś strony

[23] Według M. Miłosza: „Milczenie organu administracji publicznej jest instytucją prawną, która z prawnie dozwolonym biernym zachowaniem organu administracji (milczeniem organu), wiąże powstanie określonych skutków

eliminuje on z praktyki zjawisko jednoznacznie negatywne, polegające na braku działania organu wówczas, gdy działanie jest konieczne. Innymi słowy, przeciwdziała patologicznemu zjawisku, które określa się mianem „bezczynności administracji".

Jeżeli organ współdziałający nie zaopiniował w terminie projektu GPR, to organ wykonawczy (a w praktyce osoba zatrudniona w urzędzie gminy, do której obowiązków należą prace nad tym dokumentem) powinien udokumentować powyższy fakt, np. składając do dokumentacji stosowną notatkę służbową wraz z potwierdzeniem nadania korespondencji zawierającej wystąpienie o opinię. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien udokumentować podejmowane czynności, by wykazać prawidłowość działania w toku postępowania nadzorczego lub ewntualnej sądowej kontroli.

Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Borówka

Art. 19. Gminny program rewitalizacji nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Charakter prawny gminnego programu rewitalizacji

---

przede wszystkim w sferze prawa administracyjnego materialnego, rzadziej w sferze prawa administracyjnego proceduralnego oraz prawa ustrojowego administracji publicznej. Milczenie organu przejawia się brakiem realizacji kompetencji prawnej, tj. niepodjęciem określonego działania na podstawie przysługujących organowi kompetencji. W przypadku zastosowania przez ustawodawcą instytucji milczenia, brak działania organu nie stanowi naruszenia prawa, gdyż w takich przypadkach norma kompetencyjna upoważnia w pewnych okolicznościach organ do biernego zachowania" (M. Miłosz, *Milczenie organów administracji publicznej* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 106).

1. Wprowadzenie

W komentowanym przepisie ustawodawca wprost określa charakter prawny GPR. Przez określenie charakteru prawbnego należy rozumieć ustalenie „czym" jest GPR w świetle przepisów obowiązującego prawa.

Organy administracji publicznej działają w różnych formach prawnych, które powinny być każdorazowo dostosowane do realizowanych zadań publicznych.

Typologie prawnych form działania organów administracji publicznej mają znaczenie konwencjonalne. Przykładowo wśród form działania organów administracji publicznej można wyróżnić:

- akty normatywne:
  - rozporządzenia,
  - akty prawa miejscowego,
  - akty prawa wewnętrznie obowiązującego,
  - akty kierownictwa wewnętrznego;
- akty administracyjne:
  - generalne,
  - indywidualne (np. decyzje administracyjne);
- działania konsensualne:
  - umowy cywilne,
  - umowy administracyjne,
  - porozumienia administracyjne;
- działania faktyczne:
  - czynności materialno-techniczne,
  - działania społeczno-organizatorskie.

Ustalenie charakteru prawnego GPR wymaga odniesienia się do przedstawionego katalogu prawnych form działania organów administracji publicznej.

2. Charakter prawny gminnego programu rewitalizacji

Przepis art. 19 u.r., stanowiący podstawę do rekonstrukcji normy określającej formę działania, ma charakter negatywny. Innymi słowy, nie

ustala on wprost ani tego, jaki charakter prawny ma GPR, ani tego, jak należy go kwalifikować w systematyce prawnych form działania administracji. Stanowi on wyłącznie, że GPR nie jest aktem prawa miejscowego.

Skoro GPR nie jest aktem prawa miejscowego, to znaczy, że w świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa nie może być kwalifikowany jako źródło prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że GPR nie może stanowić źródła norm powszechnie obowiązujących, a więc nie może bezpośrednio kształtować sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu administracji publicznej (np. mieszkańców, organizacji pozarządowych, prywatnych przedsiębiorców), czyli nie może przyznawać im uprawnień lub nakładać obowiązki [szczegółowe rozważania na temat aktów prawa miejscowego znajdują się w komentarzu do art. 13]. GPR nie może również stanowić podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnych.

W tym kontekście GPR należy zakwalifikować do kategorii aktów prawa wewnętrznie obowiązującego, czy też – doprecyzowując – aktów kierownictwa wewnętrznego. Oznacza to, że jego ustalenia mogą być skierowane wyłącznie do podmiotów usytuowanych wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Zawarte w nim ustalenia są adresowane przede wszystkim do:

- organu wykonawczego gminy, który odpowiada za realizację ustalonej w GPR polityki, a więc za przeprowadzanie procesu rewitalizacji za pomocą różnych narzędzi ustawowych;
- gminnych jednostek organizacyjnych (zakładów komunalnych, spółek samorządowych, instytucji kultury), które biorą udział w urzeczywistnianiu polityki rewitalizacyjnej i odgrywają w tej sferze istotną rolę, (to one odpowiadają za realizację poszczególnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych ujętych w GPR);
- organów jednostek pomocniczych gminy (organów dzielnic, osiedli, sołectw);
- organów doradczych usytuowanych w strukturze gminy (tj. Komitetu Rewitalizacji, gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej).

Ustalenia GPR wyznaczają gminną politykę rewitalizacyjną, warunkując możliwości przeprowadzania rewitalizacji za pomocą innych narzędzi uregulowanych w ustawie. Przede wszystkim GPR determinuje treść

takich aktów prawa miejscowego jak: (1) uchwała w sprawie ustanowienia SSR czy (2) MPR. Wewnętrzną spójność wymienionych aktów polityki rewitalizacyjnej gwarantuje ustawodawca m.in. w przepisach: art. 25 ust. 3 u.r. czy art. 37f ust. 1 tej u.r.

Ze względu na charakter prawny możliwości zaskarżania GPR do sądów administracyjnych są ograniczone. Niewątpliwie legitymację formalną mają w tym zakresie wojewoda sprawujący nadzór nad gminą, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz prokurator. Inaczej wygląda legitymacja skargowa podmiotów spoza systemu administracji publicznej, o której mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. Wprawdzie GPR jest uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, a więc mieści się w hipotezie wskazanej normy prawnej, to jednak w praktyce trudno będzie wykazać, że program narusza czyjś interes prawny lub uprawnienie. Jak bowiem podnoszono, GPR jest adresowany wyłącznie do podmiotów usytuowanych w strukturze gminy, a nie podmiotów spoza niej.

Rajmund Ryś

Art. 20. 1. W przypadku gdy ustalenia gminnego programu rewitalizacji są niezgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przeprowadza się postępowanie w sprawie zmiany tego studium, w celu jego dostosowania do gminnego programu rewitalizacji.

2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uwzględniający ustalenia gminnego programu rewitalizacji, niezwłocznie po uchwaleniu tego programu. Postępowanie w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy prowadzi się w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym:

1) przepisu art. 9 ust. 1 tej ustawy nie stosuje się;

2) ogłaszając o przystąpieniu do sporządzania projektu zmiany tego studium w sposób określony w art. 11 pkt 1 tej ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta nie określa formy, miejsca i terminu składania wniosków dotyczących tego studium;

3) wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządzając projekt zmiany tego studium na podstawie art. 11 pkt 4 tej ustawy, nie rozpatruje wniosków dotyczących studium.

3. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, dopuszcza się jednoczesne prowadzenie postępowania w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w sprawie uchwalenia albo zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwalenie zmiany tego studium następuje przed wyłożeniem do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany.

4. Postępowanie w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w sprawie uchwalenia albo zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można wszcząć przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, a po sporządzeniu i zamieszczeniu na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej projektu gminnego programu rewitalizacji. Uchwalenie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy następuje po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Procedura dostosowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy do treści gminnego programu rewitalizacji
3. Dopuszczalność nakładania się procedur
4. *Ratio legis* upraszczania procedury

1. Wprowadzenie

Przepisy u.r. stanowią regulację prawną, której celem jest ułatwienie oraz zapewnienie skuteczności procesu rewitalizacji. Ustawodawca kreuje warunki do sprawnego przeprowadzenia rewitalizacji z uwzględnieniem wymogów merytorycznych i społecznych odnowy obszarów zdegradowanych. Przedstawione założenia uwzględnia art. 20 u.r., który określa normy proceduralne działań związanych z realizacją GPR w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

2. Procedura dostosowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego do treści gminnego programu rewitalizacji

Aktualizacja studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy następuje zgodnie z zasadami postępowania określonymi w art. 11 u.p.z.p. Dopuszczalne są jednak pewne odstępstwa od standardowej procedury aktualizacyjnej, o czym stanowi art. 20 ust. 2 u.r. Ustawodawca dopuszcza pominięcie tych czynności „standardowej procedury", które stają się zbędne z uwagi na ustalenie w treści GPR, zmiany które w studium mają zostać dokonane. Po pierwsze, zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 1 u.r. rada gminy nie podejmuje uchwały o przystąpieniu do zmiany studium, ponieważ wymagające rozstrzygnięcie w tym zakresie rada gminy podjęła uchwalając GPR, który przewiduje zmianę studium. Po drugie, art. 20 ust. 2 pkt 2 u.r. wskazuje, że ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzania projektu studium lub jego zmiany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie towarzyszy określenie formy, miejsca i terminu składania wniosków dotyczących studium. Po trzecie, zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 3 tej u.r., nie rozpatruje się wniosków do studium.

Jeżeli przedmiotem zmian w studium mają być także kwestie nie związane bezpośrednio z procesem rewitalizacji, to wykorzystanie uproszczonej procedury należy uznać za niedopuszczalne. Wówczas zmianę studium trzeba przeprowadzić z zachowaniem standardowej procedury przewidzianej w art. 11 u.p.z.p.

3. Dopuszczalność nakładania się procedur

Przepisy art. 20 ust. 3 i 4 u.r. przewidują możliwość jednoczesnego prowadzenia postępowań w sprawie zmiany studium oraz w sprawie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. W obu przypadkach postępowania mogą zostać wszczęte jeszcze przed uchwaleniem GPR. Ustawa wyznacza jednak pewne graniczne warunki w odniesieniu do sekwencji zdarzeń. W przypadku równoczesnego prowadzenia postępowań dotyczących zmiany studium i uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, wyłożenie do publicznego wglądu projektu planu miejscowego może nastąpić dopiero po uchwaleniu zmiany studium. Postępowania dotyczące zmiany studium oraz uchwalenia lub zmiany planu miejscowego mogą zostać wszczęte po zamieszczeniu na stronie gminy projektu GPR, a więc – w wymiarze praktycznym – po jego publicznym udostępnieniu. Przepisy ustawy regulują także to, aby zachowana została sekwencja czynności – najpierw trzeba uchwalić GPR, a dopiero potem może nastąpić uchwalenie zmiany studium na podstawie tego programu.

4. *Ratio legis* upraszczania procedury

Wykładnia przepisu art. 20 u.r. skłania do refleksji nad przyczynami wprowadzenia regulacji, które mogą w pierwszym odruchu rodzić wrażenie proceduralnego „chodzenia na skróty", co kłóciłoby się z ogólnym charakterem u.r. Szczególnie rezygnacja w art. 20 ust. 2 u.r. z działań o partycypacyjnym charakterze może budzić wątpliwości, o ile pominie się to, że konsultacje dotyczące m.in. zmian w studium dokonały się na etapie sporządzania GPR. Tym samym dopuszczenie możliwości składania wniosków do zmiany studium byłoby niepotrzebnym powielaniem wykonanej wcześniej czynności.

Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Borówka

Art. 21. Niezwłocznie po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji, rada gminy wprowadza przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w tym programie, służące realizacji zadań własnych gminy, do załącznika do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy, o którym mowa w art. 226 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.). Jeżeli dane dotyczące tych przedsięwzięć nie są wystarczające do wpisania ich do załącznika do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy, rada gminy wprowadza przedsięwzięcia do tego załącznika niezwłocznie po ustaleniu niezbędnych danych.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Obowiązek wprowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych do wieloletniej prognozy finansowej gminy

1. Wprowadzenie

Realizacja polityki rewitalizacyjnej, a w szczególności wykonywanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych ustalonych w GPR, wpływa na stan finansów gminy, a przede wszystkim na zakres jej wydatków. W związku z tym ustawodawca w art. 23 u.r. wymaga sprzężenia polityki rewitalizacyjnej z polityką finansową gminy. Organy gminy zostały obarczone prawnym obowiązkiem wprowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych przez gminę do wieloletniej prognozy finansowej. Komentowany przepis należy więc ocenić pozytywnie.

2. Obowiązek wprowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych do wieloletniej prognozy finansowej gminy

GPR zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 5 u.r. określa przedsięwzięcia rewitalizacyjne, za pomocą których gmina dąży do osiągnięcia założonych celów. Gmina może realizować politykę rewitalizacyjną ustaloną w GPR przy wykorzystaniu różnorodnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych jak np. inwestycje w infrastrukturę społeczną lub techniczną, renowacje stanu technicznego obiektów budowlanych, nowa organizacja przestrzeni publicznych.

Wykonywanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych kosztuje, a więc obciąża budżet gminy, która została zobowiązana do uwzględnienia kosztów związanych z wykonywaniem tych przedsięwzięć w aktach polityki finansowewej, a przede wszystkim w wieloletniej prognozie finansowej gminy oraz w budżecie.

Rada gminy, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jest organem właściwym do uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej gminy. Po uchwaleniu GPR rada powinna wprowadzić przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w tym programie do załącznika do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy, o którym mowa w art. 226 ust. 3 u.f.p.

GPR określa przedsięwzięcia rewitalizacyjne wykonywane przez różnych interesariuszy, w tym przez gminę, inne JST (powiat, województwo) oraz organy administracji rządowej (np. ministra właściwego do spraw pracy i polityki społecznej). Gmina ponosi wydatki związane wyłącznie z powierzonymi jej zadaniami własnymi, co też powinno znaleźć odzwierciedlenie w wieloletniej prognozie finansowej. We wskazanym dokumencie określa się tylko takie przedsięwzięcia rewitalizacyjne, które służą realizacji zadań własnych gminy.

Rada gminy powinna zrealizować określony obowiązek uchwałodawczy „niezwłocznie", przy czym bieg terminu do jego wykonania rozpoczyna się:

– od chwili uchwalenia GPR – należy podkreślić, że zgodnie z art. 21 u.r. zdarzeniem rozpocznającym bieg terminu jest „uchwalenie" GPR, a nie jego „wejście w życie";
– od chwili ustalenia wszystkich niezbędnych danych dotyczących przedsięwzięć rewitalizacyjnych – jeżeli na podstawie GPR nie da się ustalić wszystkich danych wymaganych w ustawie (chodzi o dane, o których mowa w art. 226 ust. 3 u.f.p., a więc np. jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację przedsięwzięcia lub koordynującą jego wykonanie, okres realizacji przedsięwzięcia, łączne nakłady finansowe), to zdarzeniem rozpoczynającym bieg terminu jest „chwila ustalenia owych danych".

Rajmund Ryś

Art. 22. 1. Gminny program rewitalizacji podlega ocenie aktualności i stopnia realizacji, dokonywanej przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta co najmniej raz na 3 lata, zgodnie z systemem monitorowania i oceny określonym w tym programie.

2. Ocena sporządzona przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta podlega zaopiniowaniu przez Komitet Rewitalizacji oraz ogłoszeniu na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej.

3. W przypadku stwierdzenia, że gminny program rewitalizacji wymaga zmiany, wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje do rady gminy z wnioskiem o jego zmianę. Do wniosku załącza się opinię, o której mowa w ust. 2.

4. W przypadku stwierdzenia, w wyniku przeprowadzonej oceny stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji, osiągnięcia celów rewitalizacji w nim zawartych, rada gminy uchyla uchwałę w sprawie gminnego programu rewitalizacji w całości albo w części, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Ocena aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji
3. Zmiana gminnego programu rewitalizacji
4. Uchylenie uchwały w sprawie przyjęcia gminnego programu rewitalizacji

1. Wprowadzenie

Proces przygotowania, w tym programowania, działań rewitalizacyjnych charakteryzuje się złożonością i skomplikowaniem, które sprawiają, że nawet najbardziej skrupulatne jego przeprowadzenie nie zagwarantuje jego pełnej trafności, wykonalności i skuteczności. Z jednej strony decyduje o tym wieloaspektowość materii rewitalizacyjnej, a z drugiej strony to, że proces ten przebiega w dynamicznym i nie w pełni przewidywalnym otoczeniu, którym jest organizm miejski. Z tego względu konieczna jest bieżąca ocena tego, czy treść GPR wciąż odpowiada zmieniającym się potrzebom, a także czy – tak jak założono – zapewnia skuteczne osiągnięcie wyznaczonych celów. Taka konstatacja znajduje odzwierciedlenie w art. 14 ust. 1 pkt 9 u.r., który wymaga zawarcia odpowiednich ustaleń w GPR, oraz w art. 22 tej ustawy, który określa proceduralne ramy oceniania, zmieniania i uchlania programu.

Regularna ocena programu ma gwarantować, że zostanie z sukcesem zrealizowany. Systematyczna kontrola zapewnia ciągłe doskonalenie treści programu oraz „kalibrowania" działań rewitalizacyjnych pod kątem ich adekwatności oraz skuteczności. Innymi słowy chodzi o to, aby wieloletni proces rewitalizacji wciąż utrzymywać na właściwym „kursie" i nie dopuścić do rozminięcia się z założonymi celami.

2. Ocena aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji

Przepis art. 22 ust. 1 u.r. wskazuje, że ocena programu rewitalizacji następuje nie rzadziej niż raz na 3 lata. Tym samym ustawa określa najdłuższy maksymalny odstęp czasowy pomiędzy kolejnymi ocenami programu, przy czym faktyczna częstotliwość i sposób prowadzenia oceny wynikają z odpowiednich treści GPR. Ocena prowadzona jest przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), a więc to na władzach gminy odpowiedzialnych za koordynację procesu rewitalizacji spoczywa obowiązek zorganizowania procesu oceny i przełożenie jego wyników na odpowiednie działania. Biorąc jednak pod uwagę treść art. 5 u.r. wyraźnie wskazującego, że również przy ocenie rewitalizacji należy zadbać o aktywny udział interesariuszy, trzeba pamiętać, że proces ten powinien mieć wyraźnie partycypacyjny charakter. Jest to o tyle zrozumiałe, że przecież nie kto inny jak interesariusze będą mieli wyrobione zdanie na temat przebiegu wdrażania GPR, dlatego ich opinia, uwagi, spostrzeżenia muszą być wzięte pod uwagę w trakcie dokonywania oceny. Na pewno partycypacyjny charakter procesu oceny GPR nie może ograniczać się do czynności wymienionych w art. 22 ust. 2 u.r., tj. zaopiniowania oceny przez Komitet Rewitalizacji oraz jej publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej. To działania formalne wieńczące procedurę oceny – konieczne i oczywiste (skoro Komitet Rewitalizacji stanowi organ doradczy to musi wypowiedzieć się w tak istotnej sprawie jako ocena programu rewitalizacji), niemniej jednak niewystarczające do wypełnienia wymagań art. 5 u.r. Przepis ten mówi m.in. o aktywnym udziale interesariuszy (wszystkich, a nie tylko ich reprezentacji w Komitecie Rewitalizacji) w ocenianiu rewitalizacji.

Ocena ma dotyczyć z jednej strony aktualności treści GPR, a z drugiej strony stopnia jego realizacji. W obu przypadkach wnioski z oceny mogą wskazywać na potrzebę zmiany programu. Analiza aktualności programu powinna mieć szeroki zakres, aby odnieść się do wszystkich istotnych kwestii. Z jednej strony powinna odpowiadać na pytanie czy w świetle doświadczeń zdobytych w trakcie wdrażania program został prawidłowo skonstruowany, tj. czy prawidłowo formułuje cele i identyfikuje działania służące osiągnięciu tych celów. Z drugiej strony treść

GPR należy ocenić pod kątem istotnych zdarzeń i procesów, jakie w mieście (a także w regionie i kraju) nastąpiły od momentu uchwalenia programu. Mogły one mieć wpływ na dezaktualizację określonych treści programu. W międzyczasie mogły również powstać warunki umożliwiające uzupełnienie GPR o dodatkowe elementy, w szczególności nowe przedsięwzięcia lub nowe narzędzia prawne, które mogą podnieść skuteczność programu.

Ocena stopnia realizacji programu ma fundamentalne znaczenie nie tylko dlatego, że zidentyfikowanie istotnych odstępstw w stosunku do ramowego harmonogramu wdrażania programu powinno prowadzić do zmiany tego harmonogramu w treści GPR. W istocie stwierdzenie tego, że program nie jest realizowany zgodnie z harmonogramem zmusza do postawienia poważnych pytań. Czy wynika to z konkretnych przeszkód i barier? Jeśli tak, to jak je pokonać i jakie działania w związku z tym należy uwzględnić w programie? A może opóźnienia świadczą o nietrafności programu – zaplanowane przedsięwzięcia są nierealistyczne lub też nie znajdują należytego odbioru w lokalnej społeczności i nie przynoszą zakładanych efektów? W takim wypadku ocena stopnia realizacji może skutkować daleko idącymi wnioskami co do potrzeby przeformułowania programu.

Jak wspomniano w komentarzu do art. 15 u.r. ocena GPR – zarówno w kontekście jego aktualności, jak i stopnia realizacji – powinna obejmować analizę tych samych wskaźników, które służyły szczegółowemu zdiagnozowaniu obszaru rewitalizacji. Bez tego niemożliwe będzie rzetelne przedstawienie oraz ocena zjawisk i trendów, które albo są rezultatem programu rewitalizacji albo też mogą oddziaływać na wdrażanie programu. Oczywiście ocena nie powinna, a wręcz nie może ograniczać się wyłącznie do tych wskaźników. Celowe byłoby uwzględnienie innych wskaźników odnoszących się do procesu realizacji programu – tak, aby ocena była możliwie rzetelna i pogłębiona. Nie należy jednak ograniczać się wyłącznie do analizy danych liczbowych. Dla uzyskania pełnego obrazu wiele zagadnień będzie wymagać oceny opisowej, w tym wskazującej na mechanizmy powstawania ewentualnych problemów, niekorzystnych zjawisk czy konfliktów.

3. Zmiana gminnego programu rewitalizacji

Zarówno nieaktualność treści GPR, jak i niezadowalający stopień jego realizacji, muszą prowadzić do stwierdzenia potrzeby przeprowadzenia zmian w programie. Nawet jeśli GPR zostanie uznany za aktualny, a przebieg realizacji programu nie budzi zastrzeżeń, to jest możliwe, że ocena (wypracowana przecież w procedurze partycypacyjnej), zdeterminuje potrzebę dokonania zmian polegających na uzupełnieniu programu o dodatkowe kierunki działań i przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Taka sytuacja świadczyłaby o sukcesie programu, ponieważ w procesie realizacji następuje jego doskonalenie, wzbogacanie i włączanie się kolejnych partnerów. Przystąpienie do zmiany GPR inicjuje odpowiedni wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) skierowany do rady gminy. Do wniosku należy załączyć opinię Komitetu Rewitalizacji nt. oceny aktualności i stopnia realizacji GPR.

Pomimo że art. 22 ust. 3 u.r. dotyczy bezpośrednio sytuacji, kiedy przeprowadzenie procedury zmiany GPR jest obowiązkowe, to nie ma żadnych przeszkód dokonywania zmiany GPR w każdym innym momencie, w którym rada gminy uzna to za potrzebne. Takie zmiany mogą polegać na uzupełnieniu programu, ale również powinny prowadzić do wyeliminowania wykrytych błędów bądź czynników wpływających na nieskuteczność programu – nawet, jeśli nie zostały zidentyfikowane w trakcie formalnej oceny programu. Jeśli ujawnią się jakiekolwiek „słabości" GPR, mające istotne znaczenie dla jego realizacji, to należy niezwłocznie podjąć działania naprawcze (tj. przystąpić do zmiany GPR), bez oczekiwania na przeprowadzenie najbliższej oceny programu, o której mowa w art. 22 ust.1 u.r. Inne podejście w nieuzasadniony sposób osłabiałoby skuteczność całego procesu rewitalizacji.

4. Uchylenie uchwały w sprawie przyjęcia gminnego programu rewitalizacji

Przepis art. 22 ust. 4 u.r. dotyczy sytuacji, w której ocena GPR prowadzi do wniosku, że osiągnięto cele rewitalizacji zawarte w programie. Wówczas albo na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo z włas-

nej inicjatywy rada gminy uchyla uchwałę w sprawie GPR w całości lub części.

Ten drugi przypadek co do zasady powinien dotyczyć sytuacji, o których mowa w art. 14 ust. 3 u.r., tj. opracowania GPR z podziałem na podobszary. Gdy zostanie uznane, że proces rewitalizacji na danym podobszarze został zrealizowany, to nie ma uzasadnienia, żeby nadal był uwzględniany w GPR. Uchylenie uchwały w sprawie GPR w odniesieniu do tego podobszaru może otworzyć możliwość podjęcia procesu rewitalizacji na kolejnych terenach, które zakwalifikowano jako obszary zdegradowane, ale nie włączono (czy to z uwagi na możliwości budżetowe gminy czy też z uwagi na ograniczenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.r.) do obszaru rewitalizacji. Trudno natomiast wyobrazić sobie sytuację, w ktorej uchylenie w części uchwały w sprawie GPR było konsekwencją osiągnięcia części celów ujętych w GPR. Biorąc pod uwagę kompleksowy i zintegrowany charakter zarówno procesu rewitalizacji, jak i samego GPR, nieracjonalne wydaje się częściowe uchylenie uchwały w sprawie GPR w taki sposób, aby uchwała zachowała wymaganą przez ustawę spójność i logikę. W takim przypadku ingerencja w treść uchwały powinna być raczej przeprowadzana w trybie zmiany.

Należy podkreślić, że uchylenie uchwały w sprawie przyjęcia GPR w rezultacie osiągnięcia celów rewitalizacji to zdarzenie, którego nie można spodziewać się w terminie nieodległym od przystąpienia do realizacji programu. Proces rewitalizacji z założenia musi być długotrwały i rozłożony w czasie. Nie należy w tym kontekście mylić czasu prowadzenia rewitalizacji z maksymalnym okresem, na jaki zgodnie z art. 25 ust. 2 u.r. możliwe jest ustanowienie SSR. Tamten przepis ma na celu zapewnienie koncentracji w czasie działań (przede wszystkich inwestycyjnych) służących wyprowadzeniu z kryzysu obszaru rewitalizacji. Odnosi się więc tylko do pewnego elementu GPR, a nie całego procesu rewitalizacji. Wydaje się, że w obszarach szczególnie dotkniętych degradacją nie można oczekiwać, że proces dogłębnej i rzeczywistej rewitalizacji dokona się wcześniej niż przed upływem czasu odpowiadającego co najmniej jednemu pokoleniu. W tym kontekście należy unikać zbyt pochopnej konstatacji o osiągnięciu celów rewitalizacji, prowadzącej do uchylenia uchwały w sprawie GPR.

Przepis art. 22 ust. 4 u.r. – analogicznie jak w przypadku regulacji zawartej we wcześniejszym ustępie – nie ogranicza kompetencji rady gminy do uchylenia uchwały w sprawie przyjęcia GPR w dowolnym momencie, jeżeli uzna, że dalsze prowadzenie procesu rewitalizacji w gminie w oparciu o GPR (a po 31 grudnia 2023 r. rewitalizacji w ogóle) byłoby niezasadne. Taka okoliczność może przykładowo zaistnieć w chwili nagłego pogorszenia sytuacji budżetowej gminy (której nie stać na realizację uchwalonego programu) lub w razie stwierdzenia, że dalsza realizacja programu przekracza możliwości organizacyjne, techniczne lub formalno-prawne gminy. Podejmując takie rozstrzygnięcie warto jednak wyprzedzająco przenalizować potencjalne skutki nagłego zaprzestania realizacji programu (np. konsekwencje będące rezultatem warunków pozyskania środków zewnętrznych na realizację programu).

Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Borówka

Art. 23. 1. Zmiana gminnego programu rewitalizacji następuje w trybie, w jakim jest on uchwalany.

2. Zmiana gminnego programu rewitalizacji nie wymaga uzyskania opinii, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4, ani przeprowadzenia konsultacji społecznych, jeżeli:

1) nie dotyczy przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a;

2) nie wymaga zmiany uchwały, o której mowa w art. 25.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Ustawowe wyłączenie niektórych wymogów

1. Wprowadzenie

Potrzeba aktualizacji polityki rewitalizacyjnej może powodować albo konieczność sporządzenia i uchwalenia nowego GPR, albo też zmiany

dotychczasowego. Strategia działania organów gminy powinna uwzględniać przede wszystkim skalę i istotę zmian uzasadniających decyzję o przystąpieniu do prac nad programem (np. osiągnięcie niektórych celów rewitalizacji, pojawienie się nowych zjawisk kryzysowych). W przypadku podjęcia:

– postępowania w sprawie sporządzenia i uchwalenia nowego projektu GPR – pełne zastosowanie znajduje art. 17 u.r.;
– postępowania w sprawie zmiany GPR – art. 17 u.r. może znaleźć zastosowanie pełne lub z pewnymi wyłączeniami, na które wskazuje art. 23 ust. 2 u.r.

2. Ustawowe wyłączenie niektórych wymogów

W przypadku podjęcia postępowania w sprawie zmiany GPR zastosowanie znajduje art. 17 w zw. z art. 23 u.r. Co do zasady wskazane postępowanie będzie przebiegało w sposób zgodny z wzorcem, o którym mowa w art. 17 u.r., od którego wyjątkowo można poczynić pewne odstępstwa.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 u.r. odstępstwa od art. 17 u.r. dotyczą następujących faz postępowania:

– przeprowadzania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) konsultacji społecznych (art. 17 ust. 2 pkt 3 u.r.);
– współdziałania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z innymi podmiotami administracji publicznej w formie opinii (art. 17 ust. 2 pkt 4 u.r.).

Organ gminy może powyższe fazy pominąć, o ile kumulatywnie (łącznie) zaistnieją dwie przesłanki:

– zmiana GPR nie dotyczy przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
– zmiana GPR nie wymaga zmiany uchwały w sprawie ustanowienia SSR.

Damian Zelewski

Art. 24. Koszty sporządzenia oraz zmiany gminnego programu rewitalizacji pokrywane są z budżetu gminy.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Pojęcie kosztów sporządzania oraz zmiany gminnego programu rewitalizacji
3. Źródła finansowania kosztów sporządzania oraz zmiany gminnego programu rewitalizacji
   3.1. Finansowanie z budżetu gminy
   3.2. Możliwości finansowania pozabudżetowego
      3.2.1. Środki niepubliczne
      3.3.2. Środki publiczne
   3.3. Problematyka finansowania kosztów opinii do projektu gminnego programu rewitalizacji
4. Celowość regulacji

1. Wprowadzenie

Komentowany artykuł wskazuje na źródło finansowania kosztów związanych ze sporządzeniem oraz zmianą GPR. Uregulowanie to przywodzi na myśl przepisy u.p.z.p., a ściślej:

– art. 13 – określający zasady ponoszenia kosztów sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
– art. 21 – określający zasady ponoszenia kosztów sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
– art. 43 – określający zasady ponoszenia kosztów sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Do analizy komentowanego przepisu zostaną – choć jedynie pomocniczo – wykorzystane poglądy judykatury i jurysprudencji odnoszące się do już ugruntowanych przepisów tzw. ustawy planistycznej.

2. Pojęcie kosztów sporządzania oraz zmiany gminnego programu rewitalizacji

Na wstępie wyjaśnienia wymaga pojęcie „koszty sporządzenia oraz zmiany" w kontekście GPR. Jak wskazuje się w komentarzu pod red. Z. Niewiadomskiego w odniesieniu do studium/planu miejscowego, pod pojęciem kosztów sporządzania tychże aktów kryją się: (1) koszty opracowania niezbędnych analiz i projektów oraz (2) koszty przeprowadzenia odpowiedniej procedury uchwalania[24]. Istnieją wszelkie podstawy, aby w jednakowy sposób rozumieć komentowaną regulację. Kosztami sporządzania GPR będą zatem szczególnie te określone w art. 14 ust. 1 oraz art. 17 u.r.:

- koszty podjęcia uchwały intencyjnej;
- koszty ogłoszenia o podjęciu przez radę gminy uchwały intencyjnej;
- koszty sporządzenia projektu — w tym przeprowadzenia niezbędnych analiz, szczególnie sporządzenie szczegółowej diagnozy obszaru rewitalizacji;
- koszty przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu;
- koszty wystąpienia o zaopiniowanie projektu do organów współdziałających i wprowadzenia zmian wynikających z przekazanych opinii;
- koszty uchwalenia GPR przez radę gminy.

Identycznie rzecz ma się, jeżeli chodzi o koszty zmiany GPR. Zgodnie bowiem z art. 23 u.r., „zmiana gminnego programu rewitalizacji następuje w trybie, w jakim jest on uchwalany", należy stosować do niej te same reguły interpretacyjne dotyczące zakresu ponoszonych kosztów, jak w przypadku sporządzania nowego GPR, przy uwzględnieniu możliwych różnic w procedurze, o których mowa w art. 23 ust. 2 u.r.

Pojęcie kosztów sporządzania GPR należy odróżnić od kosztów ekonomicznych uchwalenia tego aktu[25]. GPR nie jest aktem prawa miejscowego i nie wywiera bezpośrednich skutków dla podmiotów spoza systemu organizacyjnego gminy, a w związku z tym koszty ekonomiczne jego

[24] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 154.
[25] *Ibidem*, s. 231.

uchwalenia nie będą obejmować np. odszkodowań z tytułu ograniczonej możliwości korzystania z nieruchomości. Koszty ekonomiczne można za to zidentyfikować m.in. jako koszty dostosowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do GPR (art. 20 u.r.), a pośrednio także jako koszty wdrożenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych przewidzianych w tym akcie. Należy jednak podkreślić, że koszty ekonomiczne nie wchodzą w zakres pojęcia kosztów sporządzania GPR.

3. Źródła finansowania kosztów sporządzania oraz zmiany gminnego programu rewitalizacji

3.1. Finansowanie z budżetu gminy

W końcowej części komentowanego przepisu wskazuje się na konkretne źródło finansowania kosztów sporządzenia i zmiany GPR – budżet gminy. Trzeba zauważyć, że regulacja taka jest zgodna z zasadą samodzielności finansowej gminy[26], która jest jednym ze składników konstytucyjnej zasady samodzielności JST (art. 165 ust. 2 Konstytucji)[27]. Skoro bowiem rewitalizacja jest zadaniem własnym gminy, które wykonuje

[26] Według Trybunału Konstytucyjnego samodzielność finansowa gminy to prawo do samodzielnego prowadzenia przez gminę gospodarki finansowej, czyli pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi w granicach określonych przez ustawy, dla realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe). W kontekście komentowanego przepisu znaczenie ma w szczególności „władztwo wydatkowe" gminy, które jest rodzajem wykonywanego przez jednostkę samorządu terytorialnego władztwa publicznego – wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., K 35/98, LEX nr 36395; por. A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 167* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 2, Warszawa 2016, s. 926–927 wraz z powołaną tam literaturą.

[27] Ma ona dla samorządu terytorialnego charakter fundamentalny. W. Miemiec zaznacza wręcz, że „samodzielność gminy jest integralnym elementem pojęcia «samorząd terytorialny»" i w klasycznych definicjach samorządu to właśnie samodzielność wysuwa się na plan pierwszy – W. Miemiec, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 10, s. 56.

ona we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność[28], to też naturalnym rozwiązaniem jest to, że środki na realizację tego zadania pochodzą z budżetu tej gminy. Podstawę prawną w tym przypadku stanowi art. 216 ust. 2 pkt 1 u.f.p. Budżet gminy należy rozumieć w znaczeniu ustalonym na gruncie art. 211 u.f.p. jako roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów gminy, uchwalany na rok budżetowy i wraz z załącznikami składający się na uchwałę budżetową. W praktyce, dla potrzeb komentowanego przepisu trzeba podkreślić, że ustawodawcy chodziło o wskazanie jako źródła finansowania sporządzania GPR tych środków, które (pod względem genezy) pochodzą z określonych odrębnymi przepisami źródeł dochodów i przychodów gminy i które generalnie w uchwale budżetowej rady gminy są ujęte po stronie wydatkowej. Należy zatem stosować do nich takie same reguły jak dla pozostałych wydatków budżetu gminy.

3.2. Możliwości finansowania pozabudżetowego

3.2.1. Środki niepubliczne

Wątpliwości powstają na tle zagadnienia, czy wskazany w przepisie budżet gminy jest jedynym prawnie dopuszczalnym źródłem finansowania kosztów sporządzania i zmiany GPR. Językowa wykładnia sugeruje, że tak jest w istocie. Na takim stanowisku stoją też niektórzy autorzy twierdząc, na kanwie przywołanych wyżej przepisów u.p.z.p., że finansowanie sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany przez prywatnych inwestorów, poza wyjątkami określonymi w art. 21 ust. 2 u.p.z.p., nie znajduje żadnych podstaw prawnych i jest niedopuszczalne. Powołują się przy tym *a contrario* na przykład ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze[29], przewidującej wprost przypadek (art. 104 ust. 6), w którym to przedsiębiorca ponosi koszt sporządzenia planu miejscowego, a także na pogląd, iż: „niedopuszczalne jest, aby o podjęciu prac nad sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez jednostki samorządowe decydowało to, czy zainteresowane jego uchwaleniem podmioty pokryją

[28] P. Dobosz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 164.

[29] T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1131 ze zm.

koszty jego sporządzenia czy też nie”[30]. Inne światło na tę kwestię rzuca jednak utrwalona linia orzecznicza sądów administracyjnych dotycząca przywołanych wyżej przepisów u.p.z.p. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na kanwie sprawy, w której strona zarzucała gminie m.in. naruszenie art. 21 ust. 1 u.p.z.p. poprzez sfinansowanie kosztów sporządzenia planu miejscowego przez niezwiązaną z gminą Spółkę A., stwierdził, że: „kwestia ponoszenia kosztów sporządzenia planu miejscowego została uregulowana w powoływanej ustawie w opisany sposób i oznacza, że gmina nie może domagać się ponoszenia i pokrywania tych kosztów [poza wypadkami przewidzianymi w art. 21 ust. 2 (u.p.z.p – przyp. DZ)] przez np. właścicieli nieruchomości objętych postanowieniami planu, czy też od innych osób fizycznych lub prawnych zainteresowanych sporządzaniem planu. Natomiast pokrycie tych kosztów przez inny podmiot, w zaistniałej sytuacji jest kwestią wewnętrzną Gminy, i w sytuacji, gdy procedura planistyczna została zachowana, nie może powodować stwierdzenia nieważności uchwały”[31]. Ta teza została następnie powtórzona również w innych sprawach przez Naczelny Sąd Administracyjny[32], podobnie orzekały w analogicznych stanach faktycznych inne wojewódzkie sądy administracyj-

[30] A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2016, s. 323. Podobne stanowiska prezentują także np. M.J. Nowak (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 154; P. Brzezicki, *Zasady finansowania prac związanych z przygotowaniem i uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 17 grudnia 2010 r., IV Ca 473/10*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 4, s. 46 („konstrukcja prawna, w której ciężar finansowania prac związanych z przygotowaniem i uchwaleniem planów miejscowych przeniesiony jest w rzeczywistości na osoby trzecie, jest niezgodna z obowiązującymi przepisami prawa”).

[31] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 października 2008 r., II SA/Gd 799/07, LEX nr 511480.

[32] Zob.: Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2012 r., II OSK 996/12, LEX nr 1219266; wyrok NSA z dnia 10 lipca 2015 r., II OSK 3012/13, LEX nr 1995201.

ne[33]. Za judykaturą należy podkreślić, że podstawowym warunkiem zgodnego z prawem finansowania sporządzenia aktu normatywnego jest dochowanie przez właściwe organy JST odpowiedniej, przewidzianej prawem procedury. W kontekście komentowanego przepisu będą to przede wszystkim wymogi określone w przepisach art. 17, art. 18, art. 22 i art. 23 u.r. W ocenie sądów pokrywanie kosztów sporządzenia omawianych aktów z budżetów gminy jest wprowadzone jako rozwiązanie domyślne i standardowo stosowane, które jednak nie wiąże się z zakazem korzystania z alternatywnych źródeł finansowania (co nie daje jednocześnie gminie żadnego roszczenia o pokrycie kosztów w stosunku do innych podmiotów — takie powinno być zasadnicze znaczenie komentowanego przepisu, który ma charakter gwarancyjny wobec podmiotów zewnętrznych w stosunku do gminy). Powyższą tezę potwierdza J. Piecha, który w szerokich rozważaniach odwołuje się także do wykładni systemowej i celowościowej, argumentów prakseologicznych

[33] Zob.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lipca 2011 r., II SA/Po 482/11, LEX nr 865158; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 sierpnia 2013 r., II SA/Sz 896/12, LEX nr 1377191 („Gmina […] poniosła […] te koszty sporządzenia projektu planu, które były do faktycznego poniesienia (np. koszty ogłoszeń). Dokumentację planistyczną Gmina […] otrzymała w darowiźnie, z której miała prawo skorzystać przeprowadzając samodzielnie procedurę planistyczną przewidzianą w przepisach […]. Przepisy prawa finansów publicznych wprost przewidują możliwość otrzymywania przez gminy darowizn rzeczowych. Ich przyjęcie oraz wykorzystywanie przedmiotu darowizn nie może być kwalifikowane jako naruszenie prawa"); wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 października 2014 r., II SA/Go 642/14, LEX nr 1602310 ("Nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego fakt, że projekt dokumentacji planistycznej został w np. w drodze umowy darowizny przekazany przez podmiot zewnętrzny danej gminie, jeżeli została następnie zrealizowana cała procedura planistyczna wynikająca z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym"); wyrok WSA w Kielcach z dnia 2 grudnia 2014 r., II SA/Ke 293/14, LEX nr 1948912 („wskazanie w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym spraw ładu przestrzennego jako należących do zadań własnych gminy, jak również treść art. 21 u.p.z.p. nie ustanawiają zakazu korzystania przez gminę w ramach procedury planistycznej z pomocy podmiotów zewnętrznych [w kontekście sprawy chodziło o pomoc finansową – przyp. DZ]"); wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2015 r., II SA/Po 995/14, LEX nr 2000106 („Inwestor może jednak dobrowolnie partycypować we wspomnianych kosztach, a takie jego zachowanie nie rzutuje negatywnie na legalność planu miejscowego").

oraz do zasady samodzielności gmin[34]. Nawet przychylając się do takiego kierunku interpretacji nie należy jednak zapominać o niebezpieczeństwie swoistej „komercjalizacji" prawa miejscowego i faktycznego uzależ- niania podjęcia prac nad istotnymi dla gminy dokumentami od sfinansowania ich kosztów przez podmioty zainteresowane konkretnymi ustaleniami oraz możliwości pominięcia interesów tych podmiotów, które nie zechcą partycypować w kosztach sporządzania aktów. Gminy powinny zatem podchodzić do omawianego problemu z dużą ostrożnością, zawsze biorąc pod uwagę istotę (cel i funkcję) danego dokumentu, a także uwzględniając m.in. interes publiczny i interesy jednostkowe innych podmiotów. Nadużycia w tym zakresie mogą powodować stan sprzeczności z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., a tym samym prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy. Uwzględniając specyfikę GPR, w porównaniu chociażby ze specyfiką miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wydaje się prawdopodobnym, aby w praktyce podmioty zewnętrzne były zainteresowane finansowaniem sporządzania GPR. Z punktu widzenia przepisów prawa, w świetle zarysowanej wyżej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, nie można jednak takiego rozwiązania z góry wykluczać.

3.2.2. Środki publiczne

Brzmienie komentowanego przepisu może również sugerować wykluczenie wszelkich źródeł pozabudżetowych[35], w tym także tych mających charakter publiczny. Do wydatków pozabudżetowych należy zakwalifikować: „wydatki państwowych funduszy celowych oraz jednostek organizacyjnych niebędących jednostkami budżetowymi lub samorządowymi zakładami budżetowymi"[36]. Zgodnie jednak z wnioskowaniem *a maiori ad minus*, w przypadku uznania przedstawionej wyżej tezy, iż dopuszczalne jest dobrowolne sfinansowanie sporządzenia aktu nor-

---

[34] J. Piecha, *Kilka uwag na temat finansowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tle ustaleń kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 1-2, s. 101-112.

[35] T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 114 (powołane tam przykłady są nieaktualne w związku ze zmianą stanu prawnego).

[36] L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 65.

matywnego przez podmiot zewnętrzny w stosunku do gminy, tym bardziej należałoby *in abstracto* uznać możliwość finansowania sporządzenia tychże dokumentów z pozabudżetowych środków publicznych. Oczywiście w tym przypadku istotne jest to, czy podstawa prawna wydatkowania takich środków dopuszczałaby przeznaczenie ich na określone zadanie. Dodatkowym argumentem przemawiającym na rzecz przedstawionej wyżej tezy jest art. 16a u.r. wprowadzony to komentowanej ustawy w wyniku jej nowelizacji. Jego wykładnia prowadzi do wniosku, że ustawodawca wręcz przewiduje możliwość finansowania gminnych programów rewitalizacji z pozabudżetowych środków publicznych.

3.3. Problematyka finansowania kosztów opinii do projektu gminnego programu rewitalizacji

Porównanie przepisów u.p.z.p. oraz u.r. może nasuwać jeszcze inną wątpliwość. Otóż w pierwszej ustawie, w odniesieniu do studium, planu miejscowego i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, wprost wskazano, że organy uzgadniające i opiniujące zgodnie z przepisami prawa projekty wyżej wymienionych dokumentów, czynią to na swój koszt (art. 24 ust. 1 oraz art. 41 ust. 2 w zw. z art. 24 ust. 1 u.p.z.p.). Z kolei w analogicznym uregulowaniu art. 18 ust. 1 u.r. ustawodawca pominął kwestię ponoszenia kosztów opiniowania GPR przez podmioty, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 u.r. Nie oznacza to jednak, że intencją ustawodawcy było przerzucenie tych kosztów na organ występujący o opinię. Zgodnie z wykładnią funkcjonalną należałoby przyjąć, że także w przypadku GPR organy współdziałające sporządzają opinie na swój koszt. Obowiązek współdziałania właściwych organów, polegający na opiniowaniu projektu GPR wynika bowiem wprost z przepisów art. 18 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 pkt 4 u.r.[37] oraz w związku z przepisami regulującymi właściwość rzeczową i miejscową organów współdziałających. To unormowanie można odczytać jako nadanie wskazanym organom kompetencji do wydania opinii w przedmiocie przedłożonego projektu. Skoro zaś organy te, sporządzając i przekazując opinię, działają w ramach wykonywania własnych kompetencji to również finansowanie tych czynności powinno leżeć co do zasady po

[37] Zob. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu…*, s. 117.

ich stronie. Należy przy tym zauważyć, że wykonywanie jakichkolwiek czynności (a co za tym idzie — ponoszenie kosztów) przez organ współdziałający nie jest konieczne, jeżeli organ ten nie ma uwag co do projektu. Przepis art. 18 ust. 3 u.r. przewiduje bowiem instytucję „milczącej zgody administracji" [zob. komentarz do art. 18]. Organ współdziałający, który decyduje się na wzięcie udziału w procedurze opiniowania jest zatem zainteresowany w modyfikacji projektu w sposób wskazany w opinii, w związku z czym powinien ponosić również koszty jej wydania. Przyjęcie odmiennego poglądu mogłoby ponadto spowodować nieracjonalne trudności związane z rozliczeniami pomiędzy organami.

4. Celowość regulacji

Na marginesie należy dodać, że obecność komentowanego przepisu w ustawie wydaje się zbędna. Przywołane wyżej przepisy u.p.z.p. mają bowiem inną funkcję – ustanawiając generalną zasadę finansowania sporządzania odpowiednich dokumentów przez właściwe organy, jednocześnie wprowadzają wyjątki w sytuacjach, w których odpowiednie organy mogą się domagać pokrycia kosztów przez inne podmioty wymienione w ustawie. Niemożliwe byłoby wprowadzenie wyjątków bez ustalenia zasady – stąd czerpie ona swoją rację bytu w ustawie planistycznej. Tymczasem komentowany przepis u.r. nie ewprowadza żadnych wyjątków, a zatem nie spełnia funkcji analogicznych do odpowiednich przepisów u.p.z.p. W takim przypadku sama zasada z równym powodzeniem mogłaby zostać wyprowadzona z ogólnych norm warunkujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego – przykładem potwierdzającym tę tezę jest chociażby audyt krajobrazowy uregulowany w przepisach art. 38a i 38b u.p.z.p., które milczą na temat kosztów sporządzania tego dokumentu (przy czym nie powinno ulegać wątpliwości, że środki na sporządzanie audytu krajobrazowego generalnie powinny pochodzić z budżetu samorządu województwa). W dodatku biorąc pod uwagę przeanalizowaną powyżej wykładnię sądową art. 21 ust. 1 u.p.z.p. – istnienie tak sformułowanego przepisu może powodować dodatkowe wątpliwości interpretacyjne u organów administracji publicznej stosujących prawo.

Wykaz literatury

Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009.

Antoniak P. [w:] M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.

Arnstein S.R., *A ladder of citizen participation*, „Journal of the American Institute of Planners" 1969, vol. 35(4).

Augustyniak M., Moll T. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, LEX/el.

Baranowska A., Frankowski J., Grabkowska M., Sagan M., *Miejska Obywatelskość* [w:] *Przestrzeń życia Polaków*, red. J. Sepioł, Warszawa 2014.

Basaj M., *Instrumenty partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici Zarządzanie XL" 2013, z. 413.

Bąkowski T., *Obszar specjalny* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego, 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 200.

Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.

Behr I., Billert A., Kröning W., Muzioł-Węcławowicz A., *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, Warszawa 2003.

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-–Kraków 1994.

Blicharz J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012.

Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.

Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002.

Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1995.

Bogusz M., *Kompetencja* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.

Bogusz M., *Konstrukcja upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego a konstrukcja upoważnienia do wydania rozporządzenia*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2005, nr 14.

Bogusz M., *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studiów z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008.

Bojanowski E., Bąkowski T., *Zasady prawa administracyjnego* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.

Bojanowski E., *O zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie*, red. E. Bojanowski, „Gdańskie Studia Prawnicze", Gdańsk 2002, t. 8.

Bończak-Kucharczyk E., *Ochrona praw lokatorów. Najem i niektóre inne formy odpłatnego używania mieszkań w świetle nowych przepisów*, Warszawa 2007.

Bończak-Kucharczyk E., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2014.

Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998.

Borówka K., *Obszar specjalny* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.

Bryx M., Jadach-Sepioło A., *Propozycje instrumentów finansowych* [w:] *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, red. Z. Ziobrowski, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010.

Brzeski M., *Zakres działania [w:] Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.

Brzezicki P., *Zasady finansowania prac związanych z przygotowaniem i uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 17 grudnia 2010 r., IV Ca 473/10*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2011, nr 4.

Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.

Chmielnicki P., Dobosz P., Mączyński M.I., Niżnik-Dobosz I., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis 2013/el.

Ciapała J., *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 3.

Ciapała J., *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, „Przegląd Legislacyjny" 2004, nr 2.

Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego [w:] Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2006.

Couch C., Sykes O., Cocks M., *The changing context of urban regeneration in North West Europe* [w:] *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, red. M.E. Leary, J. McCarthy, Routledge, London–New York 2013.

Czajkowska-Matosiuk K., *Dotacje na ochronę środowiska z budżetu gminy i powiatu*, „Prawo i Środowisko" 2011, nr 2.

Czechowski P. [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.

Czyżewska A., *Jak planować proces rewitalizacji społeczno-gospodarczej przestrzeni miejskiej?*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia", Warszawa 2010.

Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003.

Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.

Dąbek D., *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.

Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.

Dobosz P. [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.

Doliwa A., *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2015.

Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.

Dolnicki B., *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2004, nr 5.

Dolnicki B., *W sprawie pojęcia aktów prawa miejscowego* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009.

Domański B., Gwosdz K., *Spojrzenie na problemy rewitalizacji miast w Polsce* [w:] *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, t. 8, red. Z. Ziobrowski, W. Jarczewski, Kraków 2010.

Dunaj B. (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000.

Dziczek R., *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, Warszawa 2015.

Dzwonkowski H., Gołębiowski G. (red.) *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Warszawa 2014.

Encyklopedia Popularna PWN, Warszawa 2002.

Etel L., *Podatek od nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2012.

Falej M., *Zlecanie zadań własnych przez samorząd terytorialny organizacjom pozarządowym na mocy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* [w:] M. Falej, P. Majer, U. Szymańska, *Działalność organizacji pozarządowych – 10 lat doświadczeń pod rządami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Olsztyn 2015.

Filipek J., *Znaczenie określeń „w porozumieniu", w „uzgodnieniu", „za zgodą" i im podobnych w systemie prawnym zarządzania gospodarką narodową*, „Krakowskie Studia Prawnicze" 1973, R. VI.

Frankowski J., *Proponowana rola samorządu regionalnego w zakresie identyfikacji zróżnicowania wewnątrzmiejskiego*, „Metropolitan. Przegląd Naukowy" 2016, nr 3.

Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.

Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 4.

Gerwin M., *Odkrywanie demokracji* [w:] *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, red. P. Filar, P. Kubicki, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012.

Gluziński A., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005.

Golat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004.

Golęba A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Wolters Kluwer Polska 2015..

Gonet W., *Dotacja w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne" 2013, nr 6.

Grabkowska M., *Regeneration of the post-socialist inner city. Social change and the bottom-up transformation in Gdańsk*, Gdańsk 2012.

Gronkiewicz A., Ziółkowska A., *Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

Gutowski M., *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, red. M. Gutowski, art. 450–1088, Warszawa 2016.

Guzik R., Domański B., *Możliwości wykorzystania doświadczeń zagranicznych w zakresie rewitalizacji miast w Polsce* [w:] *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, red. Z. Ziobrowski, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010.

Guzik R., Micek G., *Zarządzanie i organizacja procesów rewitalizacji* [w:] *Rewitalizacja miast Wielkiej Brytanii*, red. R. Guzik, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.

Hałat P., *Instrumenty partycypacji społecznej w Lokalnych Programach Rewitalizacji miast w Polsce* [w:] *O budowie metod rewitalizacji w Polsce – aspekty wybrane*, red. K. Skalski, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2010.

Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009.

Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003.

Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013.

Jadach-Sepioło A., *Gentryfikacja w kontekście rewitalizacji* [w:] *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, red. A. Zborowski, Kraków 2009.

Jakimowicz W., Wykładnia w prawie administracyjnym, Warszawa 2006.

Janas K., Jarczewski W., Wańkowicz W., *Model rewitalizacji miast*, t. 10, Rewitalizacja Miast Polskich, Kraków 2010.

Jarczewski W., Jeżak J., *System monitorowania rewitalizacji. Rewitalizacja miast polskich*, t. 11, Kraków 2010.

Jeżak J., *Ewaluacja programu rewitalizacji dla dzielnic Stare Miasto i Śródmieście w Lublinie w ramach projektu europejskiego „User – zmiany i konflikty w wykorzystaniu przestrzeni publicznych"*, etap I: *Opracowanie metodologii pracy ze wskazaniem potrzebnych danych*, Kraków 2014.

Jurkowska-Zeidler A., *Finansowanie opieki nad zabytkami* [w:] *Leksykon prawa ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa 2010.

Kaczmarek S., *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast*, Łódź 2001.

Keresztély K., Scott J.W., *Urban Regeneration in the Post-Socialist Context: Budapest and the Search for a Social Dimension*, „European Planning Studies" 2012, nr 20(7).

Kijowski D.R. (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010.

Kmiecik Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.

Kołacz P., Wielgus P., *Przepis na rewitalizację*, Fundacja dla Rozwoju Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, 2015.

Kosicki A., *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2016.

Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.

Kosowski J., *Finansowanie klubów sportowych na podstawie ustawy z 25.06.2010 o sporcie*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 7–8.

Kostka Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016.

Kotulski M., *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2001, nr 1.

Kotulski M., *Odpowiedzialność administracji za zadania w zakresie planowania przestrzennego, prawa budowlanego i ochrony środowiska* [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji,* red. Z. Duniewska, M. Stahl, LEX 2013/el.

Kowal N., *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Kraków 2005.

Kremer E., *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zagadnienia wybrane, związane z orzecznictwem i kontrolą sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, nr 3.

Kulesza M., *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, „Studia Iuridica" 1974, t. 2.

Kurowska T., *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej*, „Studia Iuridica Silesiaka" 1979.

Lang J., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. J. Lang, E. Bojanowski, Z. Cieślak, Warszawa 2013.

Leary M.E., *McCarty J., Introduction. Urban regeneration, a global phenomenon* [w:] *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, red. M.E. Leary, J. McCarthy, Routledge, London–New York 2013.

Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.

Leszczyński M., Kadłubowski J., *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2016.

Lewandowski T., *Znaczenie zapisów w ewidencji gruntów i budynków w kwestii opodatkowania podatkiem od nieruchomości powierzchni gruntu zajętej pod drogi wewnętrzne oraz budowle w postaci placu manewrowego i parkingu samochodowego*, LEX/el. 2013.

Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.

Liszewski S., *Tereny miejskie. Podział i klasyfikacja*, „Acta Universitatis Lodziensis" 1978, ser. II, z. 15.

Lynch K., *The Image of the City*, The MIT Press 1960.

Makowski G., *Konsultacje publiczne – uregulowania prawne a praktyka*, „Infos. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze" 2014, nr 20(180).

Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.

Matan A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* red. B. Dolnicki, Warszawa 2016.

Miemiec W., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 10.

Mikłaszewicz P., *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016.

Miłosz M., *Milczenie organów administracji publicznej* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.

Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012.

Nawrot O., *Argumentacja prawnicza* [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007.

Niesiołowski J., *Zasady prawa* [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 361.

Niewiadomski Z. (red), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.

Niewiadomski Z. (red.) *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2016.

Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2016.

Niewiadomski Z., *Komentarz do art. 59 u.p.z.p.* [w:] *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, red. Z. Niewiadomski, Legalis 2016/el.

Niewiadomski Z., *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej,* Warszawa 2010.

Nowak M., *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, red. M. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, Warszawa 2016.

Nowak M.J. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012.

Nowak M.J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wady, zalety i postulowane zmiany* [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012.

Nowicki J.E., *Komentarz do art. 7 p.z.p.* [w:] *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. A. Bazan, J.E. Nowicki, wyd. 2, LEX 2015/el.

Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego,* Warszawa 2008.

Ofiarska M., *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*, Szczecin 2000.

Olejniczak-Szałowska E., *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 1–2.

Ostrowska A., *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2014, nr 2(2).

Panfil P., *Finansowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prac konserwatorskich, prac restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014.

Piecha J., *Kilka uwag na temat finansowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tle ustaleń kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 1–2.

Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A. [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2016.

Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2011.

Pułło A., *Zasady ustroju politycznego państwa. Zarys wykładu*, Gdańsk 2014.

Pyka M., *Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych"*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2011.

Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011.

Romańska M. [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015.

Rudnicki S., Rudnicki G., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2011.

Sagan I., Grabkowska M., *Negotiating participatory regeneration in the post-socialist inner city* [w:] *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, red. M.E. Leary, J. McCarthy, Routledge, London–New York 2013.

Sawicka K., *Wydatki z budżetu gminy w formie dotacji. Zagadnienia prawnofinansowe*, Acta Universitatis Wratislaviensis no. 3127, „Przegląd Prawa i Administracji" 2009, t. LXXX.

Sieradzka M., *Zmowy przetargowe w świetle zamówień publicznych oraz prawa konkurencji*, Warszawa 2015.

Skoczylas A., Piątek W., *Komentarz do art. 167* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 2, Warszawa 2016.

Sobol E. (red.), *Nowy słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2002.

Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 200.

Stahl M., *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1992, nr 46.

Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.

Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1996.

Staszczyk P., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2013.

Stec R., *Uprawnienia łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Warszawa 2012.

Szewc T., *Problem kwalifikacji aktów prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy" 2006, nr 3.

Szewczyk M. [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.

Szewczyk M., *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny" 1997, nr 4.

Szlachetko J., *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej,* Warszawa 2017.

Szlachetko J., *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016.

Szydło M., *Zlecanie przez jednostki samorządu terytorialnego tworzonym przez siebie spółkom kapitałowym zadań publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2007, nr 9.

Świątkiewicz J., *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny" 2000, nr 1.

Świderski K., *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 9.

Talik A., Mazur R., *Udzielanie dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych,* „Finanse Komunalne" 2014, nr 12.

Tallon A. (red.), *Urban regeneration and renewal: critical concepts in urban studies*, Routledge, London 2010, vol. 4.

Teaford J.C., *Urban renewal and its aftermath*, „Housing Policy Debate" 2000, vol. 11.

Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.

Wojciechowski P., *Komentarz do art. 133 u.g.n.* [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015.

Wolanin M. [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.

Woś T., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015.

Wronkowska S., Zieliński M., Ziembiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe,* Warszawa 1974.

Wronkowska S., Ziembiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.

Wronkowska S., Ziembiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.

Wróbel A. [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2011.

Wróbel A., *Komentarz do art. 10 k.p.a.* [w:] *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, A. Wróbel, LEX 2016/el.

Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2009.

Zachariasz I., *Czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją administracyjną?* [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012.

Zachariasz I., *Komentarz do art. 15 u.p.z.p.* [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2013/el.

Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.

Zacharko L., *Wybrane refleksje nad istotą strefy specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.

Zdun-Załęska K., *Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Komentarz*, Warszawa 2015.

Zdun-Załęska K., *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2014.

Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.

Zięty J.J., *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 4.

Zimmermann J., *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Zoll F., Olczyk M., Pecyna M., *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2002.

Żołędowska M., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Praktyczny komentarz*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pożytku Publicznego, Warszawa 2011.

Żuchowski W., *Prawotwórcza działalność samorządu terytorialnego w gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 4.

Wykaz źródeł prawa

1. Akty prawa międzynarodowego i ponadnarodowego

Akty prawa międzynarodowego

Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób z niepełnosprawnością, przyjęta w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

Akty prawne Unii Europejskiej

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.7.2006, s. 25).

Decyzja Rady 2010/48/WE z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. L 23 z 27.01.2010, s. 35).

Akty prawne Rady Europy

Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R(92)6 z dnia 9 kwietnia 1992 r. w sprawie spójnej polityki wobec osób niepełnosprawnych.

Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2006)5 z dnia 6 kwietnia 2006 r. dla państw członkowskich „Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie w latach 2006–2015”.

Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2009)8 z dnia 21 października 2010 r. dla państwa członkowskich w sprawie osiągania pełnego uczestnictwa poprzez uniwersalne projektowanie.

Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResAP(2001)1 z dnia 15 lutego 2001 r. dotycząca wprowadzania zasady uniwersalnego projektowania do programów nauczania wszystkich zawodów związanych z środowiska budowlanego.

2. Akty prawa krajowego

Ustawy

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1629 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 716 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1892).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1332).

Ustawa z dnia 29 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 79 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2016 r. pPoz. 672 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1610 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1396 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1073).

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1727 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1496 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. nr 203, poz. 1966).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.).

Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 338 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1122).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1731 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1537 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1977).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o organizacji transportu zbiorowego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1867 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 552).

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1146).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1023).

Rozporządzenia

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (Dz. U. Nr 112, poz. 1316).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 9 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

Rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 6 czerwca 2005 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 399.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* (Dz. U. Nr 53, poz. 311 z ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 117, poz. 787).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania bu-

downictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania (Dz. U. z 2015 r. poz. 1720).

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 1907).

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 rewitalizacji (Dz. U. poz. 1032).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1305).

Akty prawa miejscowego

Uchwała Nr 588/04 Rady Miasta Torunia z dnia 16 września 2004 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2016 r., poz. 1773).

Uchwała Nr X/36/15 Rady Gminy Białopole z dnia 25 września 2015 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2015 r., poz. 2975).

Uchwała Nr XVII/292/2015 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków znajdujących się na terenie Miasta i Gminy Nakło nad Notecią (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2016 r., poz. 365).

Uchwała Nr XVII/124/16 Rady Gminy Mysłakowice z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, położonym na obszarze Gminy Mysłakowice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2016 r., poz. 1045).

Uchwała Nr XXI/312/2016 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach

wpisanych do rejestru zabytków i znajdujących się na terenie Gminy Wałbrzych (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2016 r., poz. 2352).

Uchwała Nr XXII.101.2016 Rady Gminy Udanin z dnia 12 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2016 r., poz. 3920).

Uchwała Nr XXIV/204/2016 Rady Gminy Miłkowice z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie: zasad i trybu udzielania z budżetu Gminy Miłkowice dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2016 r., poz. 3920).

Uchwała Nr XXVII/492/2016 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane dla obiektów zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków nie stanowiących własności gminy Środa Wielkopolska (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2016 r., poz. 4332).

Uchwała Nr XXXVII/734/16 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie miasta Bydgoszczy (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2016 r., poz. 4631).

Inne

Krajowa Polityka Miejska 2023, przyjęta przez Radę Ministrów dnia 20 października 2015 r. (M.P. z 2015 r., poz. 1235).

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, przyjęta przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r. (M.P. z 2011 r. Nr 36, poz. 423).

Założenia ustawy o rewitalizacji opracowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, przyjęte przez Radę Ministrów dnia 24 marca 2015 r.

Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji).

Stenogram z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 20 lipca 2015 r., Biuletyn nr 4870/VII, http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskrnr/INF-377 [dostęp na: 19.12.2016].

Wykaz orzecznictwa

1. Orzecznictwo sądowe

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., K 35/98, LEX nr 36395.
Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, LEX nr 82404.
Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, LEX nr 197885.
Wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, LEX nr 435785.

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 18 listopada 2013 r., II FPS 2//13, LEX nr 1388356.
Wyrok NSA z dnia 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90, LEX nr 10165.
Wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 r., SA/Gd 965/90, LEX nr 10169.
Wyrok NSA z dnia 19 marca 1992 r., SA/Wr 104/92, LEX nr 26079.
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 maja 1993 r., III SA 2017/92, LEX nr 10400.
Wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 1996 r., SA/Wr 2735/95, LEX nr 29545.
Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1998 r., I SA/Łd 1311/97, LEX nr 34178.
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., II SA 2503/01, LEX nr 81964.
Wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 marca 2002 r., II SA/Wr 177/02, LEX nr 54844.
Wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., II SA/Wr 1498/02, LEX nr 74731.
Wyrok NSA z dnia 28 marca 2003 r., II SA/Wr 1500/03, LEX nr 166985.
Wyrok NSA z dnia 16 września 2003 r., II SA/Wr 854/03, LEX nr 82901.
Wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, LEX nr 141458.
Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2004 r., OSK 883/04, LEX nr 164541.
Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2006 r., II OSK/277/06, LEX nr 266913.

Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 1885/07, LEX nr 470929.
Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II FSK 372/07, LEX nr 490966.
Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08, LEX nr 470949.
Wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., II OSK 84/08, LEX nr 448119.
Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2009 r., II OSK 1421/08, LEX nr 518487.
Wyrok NSA z dnia 12 marca 2009 r., II FSK 49/08, LEX nr 557815.
Wyrok NSA z dnia 13 marca 2009 r., II OSK 1360/08, LEX nr 597223.
Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2009 r., II OSK 591/09, LEX nr 555884.
Wyrok NSA z dnia 1 września 2009 r., II OSK 900/09, LEX nr 597946.
Wyrok NSA z dnia 16 października 2009 r., II FSK 784/08, LEX nr 528862.
Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2009 r., II FSK 836/08, LEX nr 587024.
Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1059/09, LEX nr 594863.
Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2010 r., II OSK 337/10, LEX nr 599397.
Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., I OSK 73/10, LEX nr 595501.
Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., II OSK 1134/09, LEX nr 597140.
Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r., II OSK 1780/10, LEX nr 746792.
Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2010 r., II OSK 1918/09, LEX nr 746848.
Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2011 r., II OSK 308/10, LEX nr 1071261.
Wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., II OSK 466/11, LEX nr 1081787.
Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r., II GSK 632/10, LEX nr 1083328.
Wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., II OSK 208/12, LEX nr 1251906.
Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., II FSK 2383/10, LEX nr 1244219.
Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2012 r., II OSK 996/12, LEX nr 1219266.
Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2012 r., II GSK 911/11, LEX nr 1225707.
Wyrok NSA z dnia 19 września 2012 r., II FSK 2094/11, LEX nr 1244146.
Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., I OSK 1712/12, LEX nr 1360817.
Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2013 r., II OSK 2442/12, LEX nr 1475009.
Wyrok NSA z dnia 22 marca 2013 r., I OSK 2236/12, LEX nr 1331533.
Wyrok NSA z dnia 29 maja 2013 r., II OSK 260/12, LEX nr 1559650.
Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2013 r., II OSK 81/13, LEX nr 1421793.
Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2014 r., I OSK 2322/13, LEX nr 146142.
Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2014 r., II OSK 2268/12, LEX nr 1495251.
Wyrok NSA z dnia 7 maja 2014 r., II OSK 2915/12, LEX nr 1575618.
Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2014 r., II OSK 974/13, LEX nr 2015999.
Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 1033/13, LEX nr 1592110.
Wyrok NSA z dnia 29 maja 2015 r., II OSK 2661/13, LEX nr 1982817.
Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2015 r., II OSK 3012/13, LEX nr 1995201.

Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., II FSK 3595/13, LEX nr 2052481.
Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2016 r., II OSK 1993/14, LEX nr 2081361.
Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., II OSK 705/16, LEX nr 2102285.
Wyrok NSA z dnia 19 października 2016 r., II OSK 26/15, LEX nr 2177600.
Postanowienie NSA z dnia 9 grudnia 1994 r., I SA 1706/94, LEX nr 10642.
Postanowienie NSA z dnia 9 listopada 1995 r., II SA 1933/95, LEX nr 25895.
Postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., I OSK 1333/10, LEX nr 741527.
Postanowienie NSA z dnia 29 maja 2012 r., II OSK 1254/12, LEX nr 1337297.

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2005 r., IV SA/Wa 1623/05, LEX nr 196659.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2007 r., II SA/Op 350/07, LEX nr 433951.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 września 2007 r., III SA/Łd 500/07, LEX 365185.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 października 2007 r., II SA/Sz 885/07, LEX nr 438851.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 października 2007 r., II SA/Bk 381/07, LEX nr 340417.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2007, III SA/Kr 784/07, LEX nr 340471.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 491/07, LEX nr 463691.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2007 r., III SA/Kr 569/07, LEX nr 368095.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2008 r., III SA/Wr 1/08, LEX nr 507875.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 maja 2008 r., II SA/Ol 179/08, LEX nr 424611.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2008 r., III SA/Wr 691/07, LEX nr 506860.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 lipca 2008 r., II SA/Gd, LEX nr 459363.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 sierpnia 2008 r., IV SA/Wa 622/08, LEX nr 459369.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2008 r., IV SA/Wa 623/08, LEX nr 515305.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 września 2008 r., II SA/Sz 460/08, LEX nr 515295.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 września 2008 r., II SA/Gd 288/08, LEX nr 515303.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 października 2008 r., II SA/Rz 506/08, LEX nr 505412
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 października 2008 r., II SA/Gd 799/07, LEX nr 511480.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2008 r., IV SA/Wa 624/08, LEX nr 515024.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 r., II SA/Ol 974/08, LEX nr 478533.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 lutego 2009 r., LEX nr 509697.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 7 maja 2009 r., II SA/Op 93/09, LEX nr 514987.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 lipca 2009 r., II SA/Lu 274/09, LEX nr 574467.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2009 r., IV SA/Po 608/09, LEX nr 570531.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 października 2009 r., II SA/Gl 607/09, LEX nr 572280.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2009 r., III SA/Łd 404/09, LEX nr 528480.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 marca 2010 r., III SA/Łd 104/10, LEX nr 652843.
Wyrok WSA w Opolu z 29 czerwca 2010 r., I SA/Op 259/10, LEX nr 643489.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2010 r., V SA/Wa 739/10, LEX nr 686133.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2010 r., III SA/Łd 104/10, LEX nr 652843.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2010 r., IV SA/Wa 1749/10, LEX nr 758880.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 czerwca 2011, II SA/Sz 381/11, LEX nr 1086703.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lipca 2011 r., II SA/Po 482/11, LEX nr 865158.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2011 r., IV SA/Wa 887/11, LEX nr 1694996.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 października 2011 r., II SA/Gl 627/11, LEX nr 1152574.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 8 listopada 2011 r., II SA/Ke 567/11, LEX nr 1152665.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r., IV SA/Gl 155/11, LEX nr 1084647.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 marca 2012 r., II SA/Łd 47/12, LEX nr 1139083.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2012 r., IV SA/Wa 1899/11, LEX nr 1272721.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 września 2012 r., IV SA/Wa, 767/12, LEX nr 1345450.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 września 2012 r., IV SA/Po 587/12, LEX nr 1222454.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia z 13 grudnia 2012 r., II SAB/Wa 386/12, LEX nr 1246684.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2013 r., II SA/Wr 626/12, LEX nr 1329997.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 kwietnia 2013 r., II SA/Łu 107/13, LEX nr 1310580.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r., IV SA/Po 112/13, LEX nr 1317320.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 czerwca 2013 r., II SA/Wr 259/13, LEX nr 1658057.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 sierpnia 2013 r., II SA/Sz 896/12, LEX nr 1377191.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2013 r., III SA/Kr 66/13, LEX nr 1385412.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2013 r., VII SA/Wa 1425/13, LEX nr 1408002.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 marca 2014 r., II SA/Go 109/14, LEX nr 1440633.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 czerwca 2014 r., II SA/Kr 526/14, LEX nr 1565750.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lipca 2014 r. II SA/Kr 563/14, LEX nr 1827324.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 października 2014 r., III SA/Kr 1071/14, LEX nr 1534803.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 października 2014 r., II SA/Go 642/14, LEX nr 1602310.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 2 grudnia 2014 r., II SA/Ke 293/14, LEX nr 1948912.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2015 r., II SA/Po 995/14, LEX nr 2000106.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2016 r., II SA/Po 654/15, LEX nr 2087445.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 czerwca 2016 r., I SA/Sz 397/16, LEX nr 2098149.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 lipca 2016 r., I SA/Gd 635/16, LEX nr 2090655.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 września 2016 r., VI SA/Wa 952/16, LEX nr 2148947.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 września 2016 r., IV SA/Po 420/16, LEX nr 2123276.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 września 2016 r., II SA/Ke 263/16, LEX nr 2151040.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 listopada 2016 r., II SA/Go 752/16, LEX nr 2161035.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 grudnia 2016 r., III SA/Gd 631/16, LEX nr 2176326.
Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 12 maja 2009 r., III SA/Kr 1099/08, LEX nr 1065864.
Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 2 grudnia 2015 r., II SA/Gd 156/14, LEX nr 1959430.
Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 29 marca 2016 r., II SA/Rz 127/16, LEX nr 2011342.

Orzecznictwo sądów powszechnych

Uchwała SN z dnia 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, LEX nr 11678.

Uchwała SN z dnia 25 czerwca 2008 r., III CZP 37/08, LEX nr 393761.
Wyrok SN z dnia 26 lipca 2004 r., V CA 1/04, LEX nr 503242.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2016 r., VI ACa 1703/14, LEX nr 2017667.
Wyrok SA w Białymstoku z dnia 13 maja 2016 r., I ACa 586/15, LEX nr 2061947.

2. Orzecznictwo administracyjne

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 21 maja 2007 r., NK.II.J.S./0911-83/07, LEX nr 271765.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 8 grudnia 2008 r., NK.4.PZ.0911/103/08, LEX nr 585591.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2009 r., NK.II.0911-11/520/09, LEX nr 560108.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 marca 2010 r., NK.II.MM2.0911-12/10-1, LEX nr 599371.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 3 marca 2012 r., NK.III-LM-0911-1-10/10, LEX nr 599364.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 października 2012 r., IFIII.4131.51.2012; Śląsk.2012/4660.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 stycznia 2016 r., LEX-I.4131.310.2015.MS, LEX nr 1982951.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 maja 2016 r., 36/2016, LEX nr 2041898.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 12 maja 2016 r., nr NPII.4131.1.282.2016.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 19 maja 2016 r., 46/2016, LEX nr 2044178.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 25 maja 2016 r., 47/2016, LEX nr 2048683.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 3 czerwca 2016 r., IFIII.4131.1.77.2016, LEX nr 2036630.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 4 listopada 2016 r., IFIII.4131.1.116.2016, LEX nr 2153456.

Uchwały regionalnych izb obrachunkowych

Uchwała RIO w Krakowie z dnia 12 grudnia 2008 r., KI-431/08, LEX nr 560098.

Uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 22 lipca 2009 r., 65/2009, LEX nr 560105.

Uchwała RIO w Warszawie z dnia 22 grudnia 2009 r., 348/K/09, LEX nr 579753.

Uchwała RIO w Opolu z dnia 1 grudnia 2010 r., 26/70/2010, LEX nr 785926.

Uchwała RIO w Kielcach z dnia 26 października 2011 r., 74/2011, LEX nr 1027126.

Uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 11 kwietnia 2012 r., 377/2012, LEX nr 1727468.

Uchwała RIO w Warszawie z dnia 24 czerwca 2014 r., 17.208.2014, LEX nr 1508828.

Inne

Wyrok KIO z dnia 25 listopada 2010 r., KIO/UZP 2483/10 (www.uzp.gov.pl).

Wykaz tabel

1. Zadania własne gminy w procesie rewitalizacji 51
2. Wskaźniki zjawisk społecznych proponowane do wykorzystania w GPR 73
3. Wskaźniki zjawisk gospodarczych proponowane do wykorzystania w GPR 74
4. Wskaźniki zjawisk środowiskowych proponowane do wykorzystania w GPR 74
5. Wskaźniki zjawisk przestrzenno-funkcjonalnych i technicznych proponowane do wykorzystania w GPR 75
6. Charakterystyka form konsultacji społecznych 97
7. Organy współdziałające z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) w procesie sporządzania i uchwalania GPR 221

Biogramy

Adam Bochentyn – prawnik, politolog; asystent w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; członek Rady Instytutu Metropolitalnego; zainteresowania: postępowanie administracyjne, sektor pozarządowy i partycypacja społeczna.

Katarzyna Borówka – radca prawny; asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; zainteresowania: organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego, planowanie przestrzenne i rewitalizacja, proces inwestycyjno-budowlany.

Jan Frankowski – geograf; asystent w Katedrze Geografii Ekonomicznej na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego; pracował m.in. w Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego i Instytucie Badań Strukturalnych; zainteresowania: polityka regionalna i miejska ze szczególnym uwzględnieniem jej wymiaru terytorialnego.

dr Maja Grabkowska – geografka; adiunkt w Katedrze Geografii Ekonomicznej na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego; zainteresowania: przemiany społeczne i przestrzenne miast postsocjalistycznych.

Anna Łoziak – architekt, urbanista; pracownik Pomorskiego Biura Planowania Regionalnego.

dr Michał Miłosz – prawnik, administratywista; radca prawny; adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; członek Zarządu Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej; członek Rady Eksperckiej Instytutu Metropolitalnego; zainteresowania naukowe i zawodowe: procedury administracyjne, postępowanie sądowoadministracyjne, planowanie przestrzenne i rewitalizacja, gospodarka nieruchomościami.

Paweł Orłowski – prawnik; członek Zarządu Województwa Pomorskiego; podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego oraz w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju; zainteresowania: planowanie przestrzenne i rewitalizacja.

dr Łukasz Pancewicz – architekt, urbanista; prowadzi działalność gospodarczą pod firmą „a2p2 architecture&planning"; adiunkt w Katedrze Urbanistyki na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej; zainteresowania naukowe: wdrażanie innowacji społecznych w planowaniu przestrzennym, praktyczne aspekty partycypacji społecznej i demokratyzacji planowania, rewitalizacja i mechanizmy planowania zintegrowanego.

Rajmund Ryś – inżynier; prowadzi działalność gospodarczą pod firmą „Projekty Miejskie"; pracował m.in. na Politechnice Krakowskiej, w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwie Rozwoju (gdzie w latach 2013–2016 pełnił funkcję dyrektora Departamentu Polityki Przestrzennej); zainteteresowania: urbanistyka, mobilność, planowanie przestrzenne, rewitalizacja, proces inwestycyjno-budowlany.

prof. UG, dr hab. Iwona Sagan – geograf; profesor w Katedrze Geografii Ekonomicznej na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego; koordynator Centrum Doskonałości – RECOURSE (Research and Education Centre of Excellence for Urban Socio-Economic Development); członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akadamii Nauk; zainteresowania: problematyka obszarów zurbanizowanych, organizacja i funkcjonowanie instytucji metropolitalnych, planowanie przestrzenne i rewitalizacja.

Izabela Siłkowska – geograf, urbanista; analityk GIS; projektant Pomorskiego Biura Planowania Regionalnego; zainteresowania: rozwój regionalny, planowanie miast, metropolii i regionów oraz zarządzaniem przestrzeniami zurbanizowanymi.

dr Jakub H. Szlachetko – prawnik, administratywista; prowadzi działalność gospodarczą pod firmą „SZLACHETKO / prawnicy & urbaniści"; adiunkt w Katedrze Geografii Ekonomicznej na Wydziale Geografii i Oceanografii Uniwersytetu Gdańskiego; przewodniczący Rady

Instytutu Metropolitalnego; redaktor naczelny czasopisma „METROPOLITAN. Przegląd Naukowy"; zainteresowania: organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego, sektor pozarządowy i partycypacja społeczna, planowanie przestrzenne i rewitalizacja.

Damian Zelewski – prawnik; członek Zarządu Instytutu Metropolitalnego; współpracownik firmy „SZLACHETKO / prawnicy & urbaniści"; zainteresowania: legislacja administracyjna, planowanie przestrzenne i rewitalizacja, polityka mieszkaniowa, ochrona krajobrazu, organizacja publicznego transportu zbiorowego.