



## Streszczenie rozprawy doktorskiej

### pt. „Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w świetle prawa polskiego”

Przedmiotem niniejszej pracy są aspekty prawne rewitalizacji, która wymaga wieloletnich, zintegrowanych działań, w celu wyprowadzenia ze stanu kryzysowego zdegradowanych obszarów. Aby proces rewitalizacji mógł nabrać odpowiedniego dynamizmu, z jednej strony niezbędne były regulacje prawne, natomiast z drugiej strony kapitał na jego realizację. Jednoznacznego, czytelnego zdefiniowania wymagało pojęcie „rewitalizacja”, podobnie jak szczegółowego określenia jej zakres rzeczowy. Poruszana problematyka stanowi interesujący obszar badawczy ze względu na istotny wpływ uchwalonej w dniu 9 października 2015 roku ustawy o rewitalizacji na instytucjonalizację procesu rewitalizacji.

Tezę wyjściową do przeprowadzania badań wyraża stwierdzenie, że uchwalona i wdrożona, ustawa o rewitalizacji z 2015 roku nie wyczerpuje w pełni znamion ustawy kompleksowej, obejmującej wszystkie narzędzia, aspekty i problemy, jakie można napotkać w procesie rewitalizacji. Ułomność ustawy można zauważyć chociażby w oporze jej stosowania, szczególnie przez małe i biedne gminy o niewystarczającym liczbowo i merytorycznie potencjale ludzkim, chociaż od uchwalenia ustawy mijają już cztery lata. Część podmiotów stosuje stare przepisy prawne obowiązujące przed wejściem w życie wymienionej ustawy, (na co zresztą nowa ustawa o rewitalizacji zezwala).

Metodologia pracy wyznaczona została przez założony cel, przy czym uznano, że najważniejszą grupą metod badawczych będą:

- metoda dogmatyczna. Analizie poddano akty prawne różnej rangi, orzecznictwo oraz publikacje naukowe. Metoda ta pozwala zorientować się oraz potwierdzić lub zaprzeczyć stawianym tezom lub celowi pracy. Zakres prac z tym związany potwierdza spis literatury załączony do rozprawy. Dokonano krytycznej analizy dokumentów oraz opracowań wdrożeniowych w różnych gminach, miastach, regionach kraju w rozdziale czwartym pracy,
- metoda prawno-porównawcza pozwalająca na porównanie rozwiązań ustawowych w Polsce i innych wybranych krajach opisanych w rozdziale drugim, trzecim, czwartym i piątym pracy,
- metoda empiryczna - badania niektórych rozwiązań ustawowych w wybranych gminach,

- pomocniczo zastosowano metodę historyczną umożliwiającą analizę opisową stanu polskiego prawodawstwa oraz praktyki w zakresie działań rewitalizacyjnych przed 2015 rokiem.

W pracy wykorzystano przede wszystkim monografie podejmujące problematykę rewitalizacji. Sięgnięto też do innych monografii naukowych, publikacji pokonferencyjnych, czasopism naukowych i podręczników akademickich poruszających problematykę rewitalizacji.

Przyjęte tezy badawcze determinują układ pracy, która w aspekcie formalnym składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów merytorycznych, zakończenia oraz załączników zawierających wykorzystane materiały źródłowe (literaturę przedmiotu, akty prawne, orzeczenia sądowe oraz inne źródła).

Rewitalizacja obszarów zdegradowanych jest działaniem złożonym, angażującym różne działania realizowane na tym obszarze, co wymaga właściwych regulacji prawnych i środków finansowych. Mówiąc o rewitalizacji nie można jednak ograniczyć się tylko do aspektów prawnych i finansowych. Przy podejmowaniu działań rewitalizacyjnych powinno się brać także pod uwagę aspekty społeczne, ekonomiczno-finansowe, organizacyjne, techniczne, urbanizacyjne, ekologiczne, architektoniczne czy funkcjonalne. Realizując proces rewitalizacji poprzez realizację programów i projektów rewitalizacyjnych na pewno można rozwiązać wiele różnych problemów: ekonomicznych, społecznych kulturowych, urbanistyczno-architektonicznych i innych.

Na pewno dwa czynniki mają decydujące znaczenie dla prawidłowej realizacji procesu rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Pierwszy z nich to regulacje prawne ujmujące całościowo proces rewitalizacji. Uchwalona ustawa określa zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji. Ma ona fakultatywny charakter, co umożliwi gminom na unormowanie i przejrzyste realizowanie procesów rewitalizacji. Ustawodawca dość ogólnie potraktował tematykę współpracy publiczno-prywatnej, nie zapisał regulacji dotyczących operatora rewitalizacji, przyznał niski status Gminnemu Programowi Rewitalizacji oraz nie zawarł uprawnień władczych dla Komitetu Rewitalizacji. Brak tych unormowań w ustawie może stanowić w przyszłości zagrożenie dla ostatecznych rezultatów odnowy obszarów zdegradowanych i tym samym nie spełnić oczekiwań interesariuszy procesu rewitalizacji. Należy podkreślić, że regulacje prawne powinny przede wszystkim obejmować działania na rzecz powstrzymania deprivacji społecznej. Jednak nie mniej ważne są działania hamujące degradację substancji materialnej miast i gminy oraz chaosu w zagospodarowaniu przestrzennym. Wprowadzone regulacje prawne powinny umożliwić władzom lokalnym

prorowadzenie racjonalnej gospodarki nieruchomościami, rozwijać komunalne budownictwo mieszkaniowe, rozbudowywać i modernizować infrastrukturę techniczną, ograniczyć polaryzację społeczną a przede wszystkim pozyskiwać finansowe wsparcie na rozwiązanie najbardziej uciążliwych problemów.

Drugim czynnikiem, mającym ogromny wpływ na proces rewitalizacji są środki finansowe. Zasadniczym mankamentem ustawy jest brak wskazania poważniejszych środków finansowych, które są kluczem sukcesów rewitalizacji. Ustawa o rewitalizacji milcząco traktuje finansowy aspekt realizacji projektów rewitalizacyjnych, przede wszystkim nie towarzyszą jej żadne programy wsparcia finansowego – chociażby dla realizacji prawa pierwokupu, finansowania budownictwa mieszkaniowego, wspierania inwestycji prywatnych. Ustawodawca definiując rewitalizację jako zadanie własne gminy przesądził o finansowaniu jej głównie ze środków publicznych, także pochodzących z programów Unii Europejskiej. Brak narzędzia finansowego jakim mógłby być utworzony na szczeblu krajowym, powiatowym lub gminnym fundusz wspierający proces rewitalizacji, może być hamulcem prowadzenia procesów rewitalizacyjnych szczególnie w małych i średnich gminach, które nie poradzą sobie z problemem finansowania tego procesu.

Ustawodawca zdecydował, że podstawą planowania działań rewitalizacyjnych mają być gminne programy rewitalizacyjne opracowywane dla wyznaczonego obszaru rewitalizacji. Zapisał jego pożądaną zawartość – m.in. cele, planowane działania i ramy finansowe programu. Natomiast w przyjętej jego strukturze nie zawarł założeń gminnej polityki rewitalizacyjnej, ogólnej koncepcji rewitalizacji wyznaczonych obszarów oraz ustalenia priorytetów rewitalizacyjnych oraz powiązanych z nimi harmonogramów czasowych. Gminny program nie jest aktem prawa miejscowego (nie może zatem stanowić podstawy do wydawania poszczególnych decyzji administracyjnych), lecz jest dokumentem o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego, który wiąże organy gminne w podejmowanych przez nie działaniach rewitalizacyjnych. Należy w tym miejscu podkreślić, że akty prawa miejscowego uwzględniając zachodzące zmiany i dostosowywanie rozwiązań prawnych do aktualnych potrzeb, zmieniającą się rzeczywistość oraz pojawianie się coraz to nowych potrzeb wymuszają poszukiwanie nowych rozwiązań prawnych i wdrażanie ich w życie dla dobra społeczności lokalnych. Wydaje się, że ustawodawca tego nie uwzględnił, co może być efektem szybkiej finalizacji prac nad ustawą.

Jak pokazują doświadczenia zagraniczne w przypadku, gdy władze samorządowe dysponują ograniczonymi środkami finansowymi, najbardziej sensownie i efektywnie

przedsięwzięcia rewitalizacyjne można zrealizować przy zaangażowaniu kapitału prywatnego lub w ramach partnerstwa publiczno - prywatnego. Jest ono instrumentem używanym do wszelkiego rodzaju usług publicznych, dlatego też może być wykorzystane do wspierania realizacji procesu rewitalizacji. W formie partnerstwa publiczno - prywatnego powinny być realizowane projekty rewitalizacyjne w celu budowy niezbędnej infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej, która umożliwi świadczenie usług publicznych zlokalizowanych na terenie objętym rewitalizacją. Co więcej wypracowane zasady dotyczące możliwości przeprowadzenia inwestycji na obszarach rewitalizowanych z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego, są wielokrotnie efektem wieloletnich starań, a także działań na zasadzie prób i błędów. Zbudowanie partnerstwa zaprogramowanego na realizację procesów rewitalizacji może przynieść korzyści dla wszystkich interesariuszy.

Zasygnalizowane braki w uregulowaniach prawnych oraz wątpliwości interpretacyjne i rozbieżności w doktrynie i judykaturze co do wprowadzonych regulacji pozwoliły na postawienie postulatów *de lege ferenda* odnoszących się po pierwsze do doprecyzowania kwestii operatora rewitalizacji, w szczególności jego ustroju prawnego; po drugie nadania gminnemu programowi rewitalizacji charakteru aktu prawa miejscowego, ponieważ stanowi on podstawę dla wydania aktów prawa miejscowego z zakresu organizacji procesu rewitalizacji, czyli uchwały w sprawie wyznaczenia Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz uchwały w sprawie przyjęcia miejscowego planu rewitalizacji; po trzecie wprowadzenia w przepisach nowych lub dostosowanie już istniejących instrumentów finansowych np. na szczeblu krajowym utworzenie Funduszu Renowacyjnego, poprzez wydzielenie z budżetu państwa odrębnych środków finansowych, z których współfinansowano by realizację programów regionalnych i lokalnych, pod warunkiem zachowania spójności celów regionalnych i lokalnych z celami krajowymi, oraz jej hybrydy (partnerstwo publiczno – prywatne); po czwarte wprowadzenie systemu wspierania gmin w minimalizowaniu ujemnych skutków rewitalizacji dla społeczności związanej z obszarem objętym programem rewitalizacji.

Mając jednak na względzie charakter działań rewitalizacyjnych, których efekty widoczne i zauważalne będą za 5 - 10 lat od zrealizowania procesu rewitalizacji, należałoby pozwolić na zafunkcjonowanie rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o rewitalizacji przez ten okres. Na pewno w miarę upływu czasu będzie przybywać doświadczeń wynikających ze stosowania ustawy w praktyce, które w przyszłości będą stanowić podstawę do jej nowelizacji czy modyfikacji.