KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 29 lipca 2015 r.

Opinia do ustawy o rewitalizacji

(druk nr 1017)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest stworzenie podstawy prawnej do podjęcia kompleksowych działań służących rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

Rewitalizacja została określona jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, przez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone na podstawie gminnego programu rewitalizacji.

Za obszary zdegradowane ustawa przyjmuje obszary, na których występuje koncentracja negatywnych zjawisk społecznych, takich jak bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, niski poziom edukacji oraz dodatkowo negatywne zjawiska gospodarcze (np. słaba kondycja lokalnych przedsiębiorstw), środowiskowe (np. przekroczenie standardów jakości środowiska), przestrzenno-funkcjonalne (np. brak dostępu do podstawowych usług albo ich niska jakość) lub techniczne (np. degradacja stanu technicznego obiektów budowalnych). Ze względu na konieczność zachowania skoncentrowanego charakteru interwencji uznano, że proces rewitalizacji nie w każdym przypadku powinien obejmować cały obszar zdegradowany. Z uwagi na to wprowadzono w art. 10 prawną kategorię obszaru rewitalizacji. Obszar ten stanowi całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, na którym, z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju gminy, przygotowywana lub prowadzona jest rewitalizacja. Ustawa ogranicza zasięg obszaru rewitalizacji przesądzając, że nie może on obejmować łącznie terenów większych niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkałych przez więcej niż 30% mieszkańców gminy, przy czym może być podzielony na podobszary.

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-95-60, fax 22 694-91-06, e-mail: Renata.Bronowska@senat.gov.pl

Dla obszaru rewitalizacji opracowuje się gminny program rewitalizacji (GPR), który jest podstawą do stosowania na obszarze rewitalizacji specjalnych rozwiązań ustawowych – Specjalnej Strefy Rewitalizacji (SSR) oraz miejscowego planu rewitalizacji.

GPR przyjmuje rada gminy w formie uchwały, jako dokument o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego, wiążący organy gminy w podejmowanych działaniach. GPR zawiera szczegółową analizę obszaru rewitalizacji, cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań, listę planowanych podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz ramy finansowe programu wraz ze wskazaniem źródeł finansowania.

SSR ustanawia rada gminy w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Strefa jest obszarem stosowania szczególnych norm prawnych z zakresu planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, mieszkalnictwa, prawa podatkowego oraz cywilnego. Szczególne rozwiązania prawne zostały zamieszczone zarówno w rozdziale 5 ustawy jak również w ustawach odrębnych zmienianych tą ustawą. Uwzględniając szczególny charakter rozwiązań obowiązujących w Strefie, czasowy zakres jej obowiązywania ograniczono do maksymalnie 10 lat, bez możliwości przedłużenia.

Ustawa przewiduje również szczególną formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - miejscowy plan rewitalizacji, który może być uchwalony wyłącznie dla obszaru rewitalizacji wyznaczonego w drodze uchwały rady gminy. Z uwagi na ścisłe powiązania funkcjonalne miejscowego planu rewitalizacji zarówno ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i z gminnym programem rewitalizacji, zgodnie z art. 37j ust. 5 dodawanym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rada gminy uchwala ten plan po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń żadnego z tych aktów. Ponadto, jeżeli dla danego obszaru obowiązuje plan miejscowy, uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji zastępuje ustalenia tego planu dla nieruchomości nim objętych.

Ustawa kładzie nacisk na włączenie społeczności lokalnej (interesariuszy) w proces odnowy obszarów zdegradowanych – począwszy od planowania, przez realizację aż po ocenę działań. Prowadzone będą konsultacje społeczne (m.in. w formie zbierania uwag, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, ankiet, wywiadów i debat) z udziałem przede wszystkim mieszkańców i władz gminy, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców. Wyniki konsultacji będą opracowywane w formie informacji podlegającej udostępnieniu na

stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w siedzibie urzędu gminy.

Gminy, które zdecydują się na rewitalizację obszaru, powołują komitety rewitalizacji, jako forum współpracy i dialogu między organami gminy i interesariuszami przedsięwzięć rewitalizacyjnych (np. mieszkańcami, przedsiębiorcami czy instytucjami). Komisje te będą pełnić funkcje opiniodawcze i doradcze.

Zgodnie z regulacją przejściową jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy w gminie przyjęto program zawierający działania służące wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego, gmina może kontynuować działania rewitalizacyjne na podstawie tego programu jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2023 r., oraz bez możliwości korzystania z narzędzi ustawy, tj. SSR oraz miejscowego planu rewitalizacji.

Jeżeli program uchwalony przed dniem wejścia w życie ustawy posiada diagnozę, na podstawie której możliwe jest wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, ustawa umożliwia opracowanie i uchwalenie gminnego programu rewitalizacji na podstawie tego dokumentu.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona została w oparciu o przedłożenie rządowe. Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3594) wpłynął do Sejmu 2 lipca 2015 r. Pierwsze czytanie odbyło się na 96. posiedzeniu Sejmu w dniu 8 lipca br., a następnie został on skierowany do dalszych prac w komisjach sejmowych: Komisji Infrastruktury, Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Komisje rozpatrzyły projekt ustawy na posiedzeniach w dniach 9 i 20 lipca br. i przedstawiły sprawozdanie (druk sejmowy nr 3679).

Drugie czytanie przeprowadzono na 97. posiedzeniu Sejmu w dniu 21 lipca, podczas którego zgłoszono 3 wnioski legislacyjne. Sejm uchwalił ustawę w dniu 23 lipca 2015 r. wraz z dwoma poprawkami o charakterze doprecyzowującym (trzecia poprawka została wycofana).

III. Uwagi szczegółowe

Ze względu na złożoność materii niniejszej nowelizacji oraz krótki termin na zapoznanie się z jej treścią przygotowania opinia nie stanowi kompleksowej i wyczerpującej oceny rozwiązań prawnych zawartych w ustawie.

1. Art. 2 ust. 2 pkt 3 i 4 – ustawa wskazuje jako interesariuszy uczestniczących w procesie rewitalizacji *podmioty zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą* oraz *podmioty zamierzające prowadzać na terenie gminy działalność społeczną*. Ustawa nie dookreśla jednak trybu ustalania, czy podmiot spełnia tą przesłankę, tj. czy zamierza prowadzić działalność (gospodarczą lub społeczną) na obszarze gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, że katalog pomiotów mogących być interesariuszami ma charakter przykładowy (użycie formuły „w szczególności"), co *de facto* powoduje uznanie za interesariusza każdego podmiotu, który zechce wystąpić w tej roli proponuje się skreślenie wyrazów budzących wątpliwości interpretacyjne.

Propozycja poprawki

w art. 2 w ust. 2 w pkt 2 i 3 skreśla się wyrazy „lub zamierzające prowadzić";

2. Art. 5 ust. 1 – wydaje się, iż przepis ten nie został prawidłowo sformułowany, gdyż sugeruje, że formami partycypacji społecznej są prowadzenie konsultacji społecznych (a nie uczestniczenie w tych konsultacjach) oraz powołanie Komitetu Rewitalizacji (a nie uczestniczenie w pracach tego komitetu). Dodatkowo taka redakcja przepisu podkreśla jednorazowość czynności polegającej na wyłonieniu komitetu, zaś przepis normatywny powinien odnosić się do czynności o charakterze abstrakcyjnym i generalnym.

Propozycja poprawki

art. 5 otrzymuje brzmienie:

„Art. 5. Partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, a realizowana jest w szczególności w drodze prowadzenia konsultacji społecznych oraz powoływania interesariuszy w skład Komitetu Rewitalizacji, o którym mowa w art. 7.";

3. Art. 11 w związku z art. 8 - z treści przepisu wynika, iż obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych powstaje wówczas, gdy podjęcie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji nastąpiło na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, natomiast analogiczny obowiązek przeprowadzenia konsultacji nie został sformułowany gdy inicjatorem podjęcia stosowanej uchwały jest rady gminy. Biorąc pod uwagę jeden z celów ustawy (zapewnienie w jak najpełniejszej formie partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji) obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych nie powinien być uzależniony od organu inicjującego postępowanie.

Propozycje poprawek

dodaje się art. 10a w brzmieniu:

„Art. 10a. Przed podjęciem uchwały, o której mowa w art. 8, wójt, burmistrz albo prezydent miasta przeprowadza konsultacje społeczne projektu tej uchwały oraz wprowadza do niego zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji.”;

w art. 11 skreśla się ust. 3;

4. Art. 11 ust. 6 – konieczne jest doprecyzowanie przepisu w zakresie terminu, w którym tracą moc uprawnienia i zakazy określone w uchwale rady gminy wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji, w sytuacji gdy nie weszła w życie uchwała w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji.

Propozycje poprawek

w art. 11 ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Uprawnienia i zakazy, o których mowa w ust. 5, tracą moc po upływie 2 lat od dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 8, jeżeli w tym terminie nie weszła w życie uchwała, o której mowa w art. 25.”;

5. Należy rozważyć potrzebę zmiany przepisów, które posługują się określeniami specjalistycznymi (art. 41 pkt 3 lit. c, w zakresie art. 10 ust. 6 – „proces interacyjny”) lub nowo tworzonymi strukturami językowymi (art. 41 pkt 1 lit. b, w zakresie art. 1 ust. 4 pkt 1 –

„transportochłonność układu przestrzennego”). Zgodnie z postulatem wyrażonym w § 8 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, w ustawie należy unikać posługiwania się profesjonalizmami jeżeli możliwe jest zastosowanie ich zamienników, oraz neologizmami jeżeli ich wprowadzenie nie jest niezbędne. Wprowadzenie nowej struktury językowej zobowiązuje również autora tekstu do określenia jego znaczenia, np. w drodze definicji. Wątpliwym jest czy zrozumiałe jest pojęcie transportochłonności układu przestrzennego.

6. Art. 53 – przepis ten zobowiązuje do stosowania art. 33 do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Należy zauważyć, iż przepis art. 33 dotyczy zaspokojenia, w drodze świadczeń pieniężnych, roszczeń majątkowych dotyczących własności nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Dodatkowo wysokość tego świadczenia jest ustalana w oparciu o stan nieruchomości z dnia wejścia w życie uchwały wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Biorąc pod uwagę, iż przed dniem wejścia w życie tej ustawy nie było możliwe utworzenie SSR (a więc nie mogą istnieć roszczenia majątkowe dotyczące nieruchomości położonych na obszarze Strefy), a także podjęcie uchwały, której mowa w art. 8 (co przesądza o niemożliwości ustalenia wysokości świadczenia), pojawia się pytanie do jakich spraw w toku art. 33 miałby zastosowanie. W razie nieustalenia jakich spraw w toku dotyczy przepis przejściowy proponuje się jego skreślenie.

Propozycja poprawki

skreśla się art. 53;

Propozycje poprawek redakcyjnych i doprecyzowujących:

1) w art. 3 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Przygotowanie, prowadzenie rewitalizacji, a także koordynowanie działań z nią związanych na obszarze danej gminy, stanowią jej zadania własne.”;

2) w art. 15 w ust. 1 w pkt 4 wyrazy „kierunki działań służących” zastępuje się wyrazami „działania służące”;

albo

w art. 15 w ust. 1 w pkt 6 wyrazy „integrowania działań” zastępuje się wyrazami „integrowania kierunków działań”;

3) w art. 28 w ust. 3 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „zawrzeć z lokatorem” zastępuje się wyrazami „zawiera z lokatorem”;
4) w art. 41 w pkt 5, w ust. 1 wyrazy „studium lub planu miejscowego” zastępuje się wyrazami „studium, planu miejscowego”;
5) w art. 41 w pkt 3 w lit. c, w ust. 5 w pkt 1 wyrazy „ust. 1 pkt 7 lit. a–c” zastępuje się wyrazami „ust. 1 pkt 7 lit. a i b”.

Renata Bronowska
Główny legislator