

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.

Summary of doctoral dissertation
titled "Revitalization of degraded areas under Polish law"

The subject of this work are the legal aspects of revitalization, which requires many years of integrated actions to recover degraded areas from a crisis. To let the revitalization process become more dynamic, legal regulations were necessary on the one hand, and capital for its implementation on the other. The concept of "revitalization" required a clear, legible definition, as well as a detailed definition of its material scope. These issues constitute an interesting research area due to the significant impact of the Act on revitalization adopted on October 9, 2015 on the institutionalization of the revitalization process.

The initial thesis for conducting research is expressed in the statement that the adopted and implemented Act on Revitalization of 2015 is not a real comprehensive act, covering all the tools, aspects and problems that may be encountered in the process of revitalization. The weakness of the Act can even in the resistance to its application, especially by small and poor municipalities with insufficient number and substantive human potential, although four years have passed since the adoption of the Act. Some entities apply the old legal provisions that were in force before the said Act came in force (which, moreover, the new Act on revitalization allows).

The methodology of work was determined by the assumed goal, while it was recognized that the most important group of research methods will be:

- dogmatic method. Legal acts of various rank, case law and scientific publications were analysed. This method allows for orientation and confirmation or denial of the theses or purpose of the work. The scope of work related to this is confirmed by the list of literature attached to the dissertation. A critical analysis of documents and implementation studies in various municipalities, cities, regions of the country in chapter four of the work has been carried out,
- legal and comparative method allowing for comparison of legal solutions in Poland and other selected countries as described in chapters two, three, four and five,
- empirical method - research into some legal solutions in selected communes,
- an auxiliary historical method was used to allow for a descriptive analysis of the state of Polish legislation and practices in the field of regeneration activities before 2015.

The work mainly uses monographs dealing with the issue of revitalization. Also was reached out to other scientific monographs, post-conference publications, scientific journals and academic textbooks dealing with the issue of revitalization. The adopted research theses determine the layout of the work, which in its formal aspect consists of an introduction, six substantive chapters, closing and attachments containing the source materials used (literature on the subject, legal acts, court rulings and other sources).

Revitalization of degraded areas is a complex activity, involving various activities carried out in the area, which requires appropriate legal regulations and financial resources. Speaking of revitalization, however, should not be limited to legal and financial aspects. Social, economic and financial, organizational, technical, urban, ecological, architectural and functional aspects must also be taken into account when revitalizing. Implementing the revitalization process through the implementation of regeneration programs and projects, can certainly solve many different problems: economic, social, cultural, urban-architectural and others.

Certainly two factors are crucial for the proper implementation of the revitalization process of degraded areas. The first of these are legal regulations covering the revitalization process as a whole. The adopted act specifies the principles and procedure for preparing, conducting and evaluating revitalization. It is optional, which gives municipalities the possibility of normalization and transparent implementation of revitalization processes. The legislator treated the subject of public-private cooperation quite generally, did not write down regulations regarding the revitalization operator, granted low status to the Municipal Revitalization Program and did not include power authority for the Revitalization Committee. Lack of these regulations in the act may in the future threaten the final results of the renewal of degraded areas and thus fail to meet the expectations of the revitalization process stake holders. It should be emphasized that legal regulations should above all include measures to stop social deprivation. However, measures that inhibit the degradation of the material substance of cities and municipalities and chaos in spatial development are no less important. Introduced legal regulations should enable local authorities to conduct rational real estate management, develop municipal housing, expand and modernize technical infrastructure, reduce social polarization and, above all, obtain financial support to solve the most troublesome problems.

The second factor having a huge impact on the revitalization process are financial resources. The main drawback of the Act is the lack of indication of more serious financial resources, which are the key to the successes of revitalization. The Act on revitalization does not mention the financial aspect of the implementation of revitalization projects, above all, it is

not accompanied by any financial support programs – such as for the implementation of pre-emption rights, financing of housing construction, and supporting private investments. By defining revitalization as the commune's own task, the legislator decided to finance it mainly from public funds, also from European Union programs. The lack of a financial tool that could be created at the national, poviát or municipal level to support the revitalization process may slow down revitalization processes, especially in small and medium-sized municipalities that cannot cope with the problem of financing this process.

The legislator decided that the basis for planning revitalization activities must be municipal revitalization programs developed for a designated area of revitalization. He indicated the desirable content – amongst other objectives, planned activities and financial framework of the program. However, in its structure adopted it did not include the assumptions of the municipal revitalization policy, the general concept of revitalization of designated areas and the establishment of regeneration priorities and related time schedules. The municipal program is not an act of local law (therefore it cannot constitute the basis for issuing individual administrative decisions), but it is rather an internal management act that binds municipal authorities in their revitalization activities. It should be emphasized here that the acts of local law, taking into account changes and adapting legal solutions to current needs, a changing reality and the emergence of new needs necessitate the search for new legal solutions and their implementation for the good of local communities. It seems that the legislator did not take this into account, which may be the result of a quick finalization of work on the act.

As foreign experience shows, when local government authorities have limited financial resources, the most sensible and effective regeneration projects can be implemented with the involvement of private capital or as part of public-private partnership. It is an instrument used for all kinds of public services, therefore it can also be used to support the implementation of the revitalization process. Revitalization projects should be implemented in the form of public-private partnership to build the necessary material, financial and organizational infrastructure that will enable the provision of public services located in the area covered by revitalization. What's more, the developed rules regarding the possibility of carrying out investments in revitalized areas using public-private partnerships are many times the result of many years of efforts, as well as actions based on trial and error. Building a partnership programmed to implement revitalization processes can bring benefits to all stakeholders.

The indicated deficiencies in legal regulations as well as interpretative doubts and discrepancies in doctrine and jurisprudence regarding the introduced regulations allowed de lege ferenda postulates regarding first of all clarifying the issue of the revitalization operator, in particular its legal position; secondly, giving the municipal revitalization program the character of a local law act, as it forms the basis for issuing local law acts on the organization of the revitalization process, i.e. a resolution on the designation of a Special Revitalization Zone and a resolution on the adoption of a local revitalization plan; thirdly, introducing new regulations or adjusting existing financial instruments, e.g. at the national level, creating a Renovation Fund by separating separate funds from the state budget from which regional and local programs would be co-financed, provided that regional and local objectives are consistent with the objectives national and its hybrids (public-private partnership); fourthly, the introduction of a system to support municipalities in minimizing the negative effects of revitalization for the community related to the area covered by the revitalization program.

However, taking into account the nature of revitalization activities, of which the effects will be visible and noticeable in 5 - 10 years from the completion of the revitalization process, the legal solutions contained in the Act on revitalization should be allowed to function during this period. Certainly, as time passes, the experience resulting from the application of the Act in practice will grow, which in the future will constitute the basis for its amendment or modification.