

Lukasz Mikula

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
e-mail: lukasz.mikula@amu.edu.pl

Nowe instrumenty ekonomiczne polityki miejskiej w świetle ustawy o rewitalizacji

Zarys treści: Celem artykułu jest ocena potencjalnej efektywności nowych instrumentów polityki miejskiej wprowadzonych do porządku prawnego poprzez ustawę z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. 2017 poz. 1023) w zakresie ochrony społeczności lokalnych przed nadmiernym wzrostem obciążeń czynszowych w budynkach prywatnych oraz włączenia prywatnych właścicieli nieruchomości w finansowanie procesów rewitalizacji. Analizie poddano instrumenty ekonomiczne, definiowane jako takie, które wpływają na poziom dochodów i wydatków w budżecie miasta i/lub modyfikują prawa i obowiązki podmiotów w stosunkach cywilno-prawnych, a jednocześnie są powiązane funkcjonalnie i merytorycznie z dokumentami planistycznymi sporządzanymi i uchwalanymi w ramach procesu rewitalizacji.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, polityka mieszkaniowa, umowa urbanistyczna, opłata adiacencka, miejscowy plan rewitalizacji

Wprowadzenie

Problematyka związana z ekonomicznym wymiarem procesów rewitalizacji jest jednym z centralnych wyzwań polityki miejskiej, szczególnie w krajach takich jak Polska, które do niedawna nie miały w zasadzie żadnych kompleksowych uregulowań prawnych w tym zakresie. Celowy charakter rewitalizacji jako działania angażującego władze samorządowe odróżnia ją od rynkowego procesu gentryfikacji, dla którego charakterystyczne są pozytywne skutki urbanistyczne i ekonomiczne, ale niekoniecznie społeczne (Domański, Gwosdz 2010). W USA i krajach Europy Zachodniej początkowo rewitalizacja była synonimem odnowy urbanistycznej, ukierunkowanym na rehabilitację zabudowy i nadanie nowych funkcji (*property-led regeneration*). W podejściu tym marginalizowany był wymiar społeczny. Projekty ograniczały się do przenoszenia mieszkańców do innych dzielnic, co powodowało rozbitcie lokalnych społeczności, zanik tożsamości i stanowiło jedynie relokację istniejących problemów (Janas i in. 2010). Również doświadczenia niemieckie

wskazują, że w sytuacjach, gdy inicjatywa zapoczątkowania procesu rewitalizacji wychodzi ze strony aktorów rynku nieruchomości, takie podejście najlepiej sprawdza się w przypadku terenów przemysłowych. W odniesieniu do dzielnic mieszkaniowych występuje ryzyko zbyt wąskiego podejścia do problemu rewitalizacji, zwłaszcza pominięcia jej aspektów społecznych (Bryx, Jadach-Sepiolo 2009).

Zatrzymanie grup słabszych ekonomicznie wymaga, oprócz działań mających na celu trwałą poprawę sytuacji życiowej, także działań osłonowych, które będą miały na celu ochronę tych mieszkańców przed ewentualnymi skutkami wzrostu renty gruntowej (Janas i in. 2010). Wzrost wartości nieruchomości jest jednym z pierwszych efektów prawidłowo prowadzonej rewitalizacji i sam w sobie jest zjawiskiem pozytywnym, świadczy bowiem o zwiększeniu atrakcyjności obszaru. Należy jednak zwracać uwagę, czy wzrost jest poparty rzeczywistą poprawą jakości życia na danym obszarze, a nie stanowi jedynie efektu działań spekulacyjnych (Bryx, Jadach-Sepiolo 2009).

Rewitalizacja stanowi interwencję w kapitalistyczny rynek nieruchomości realizowaną w interesie publicznym. W przypadku zdegradowanych obszarów mieszkaniowych ingerencja ta dotyczy przede wszystkim ochrony interesów społeczności lokalnej zagrożonych wzrostem czynszów i kosztów utrzymania budynków po dokonaniu ich odnowy. Służyć temu mogą takie instrumenty, jak dotowanie czynszów czy subwencjonowanie inwestycji prywatnych, które powodują obniżenie kosztów dla inwestorów i stwarzają warunki dla niższych czynszów (Domański 2010). Podjęcie tego typu działań wymaga jednak sprawiedliwego i odpowiednio zagwarantowanego prawnie podziału korzyści i kosztów procesu rewitalizacji pomiędzy sektor publiczny a prywatny.

Doświadczenia w „pionierskim” okresie rewitalizacji w Polsce w latach 1990–2003 wpłynęły na utrwalenie przekonania o dominującej roli środków publicznych w procesie rewitalizacji (Herbst, Jadach-Sepiolo 2010). Dostępność funduszy dedykowanych rewitalizacji w okresie po akcesji do Unii Europejskiej mogła tylko wzmocnić tego typu podejście, przy czym nadal działania w tym zakresie odbywały się bez odpowiedniej obudowy prawnej. Tymczasem, jak wskazuje Billert (2015), w krajach zachodnich w okresie skoncentrowanej fazy rewitalizacji lat 70.–90. XX w. stosowano „specustawy” lub „specparagrafy” dla zablokowania spekulacji gruntami oraz zabezpieczenia środków publicznych przed ich absorpcją przez sektor prywatny.

W świetle powyższych założeń celem niniejszego artykułu jest ocena potencjalnej efektywności nowych instrumentów polityki miejskiej wprowadzonych do porządku prawnego w drodze ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji poprzez odpowiedź na dwa zasadnicze pytania badawcze:

1. Jakie nowe instrumenty działania pozwala wykorzystać władzom gmin ustawa o rewitalizacji w zakresie:
 - ochrony społeczności lokalnych przed nadmiernym wzrostem obciążeń czynszowych w budynkach prywatnych oraz wymuszoną zmianą miejsca zamieszkania,
 - włączenia prywatnych właścicieli nieruchomości w finansowanie procesów rewitalizacji?

2. Jakie są realne możliwości wykorzystania wskazanych wyżej instrumentów i ich ewentualne ograniczenia?

W związku z przyjętymi celami artykuł ma charakter przeglądu i nie jest szczegółową analizą prawną każdego z opisywanych instrumentów. Pogłębionej wiedzy w tym zakresie mogą dostarczyć przede wszystkim najnowsze komentarze do ustawy o rewitalizacji (Bąkowski 2017, Borówka, Szlachetko 2017). W niniejszym artykule skupiono się natomiast na ocenie użyteczności nowych instrumentów dla władz samorządowych w odniesieniu do istotnych wyzwań społeczno-ekonomicznych rewitalizacji, stąd też praca mieści się przede wszystkim w problematyce polityki przestrzennej i zarządzania terytorialnego.

Analizowane instrumenty rewitalizacji zostały określone zbiorczo, zgodnie z tytułem artykułu, jako „ekonomiczne”. Boryczka (2016) definiuje instrumenty ekonomiczne rewitalizacji jako zespół mechanizmów motywacyjnych zachęcających inwestorów, podmioty gospodarcze, podmioty publiczne, mieszkańców do dobrowolnego wykonywania działań lub zachowań na obszarze objętym rewitalizacją i umożliwiających władzom lokalnym realizację przyjętego planu działania. Jednocześnie autorka wskazuje, że jest to także zespół mechanizmów pozwalających na realizację zaplanowanych przedsięwzięć. Na potrzeby niniejszego artykułu zawężono zakres powyższych definicji i zbiór instrumentów ekonomicznych wynikających z ustawy o rewitalizacji ustalono w oparciu o wskazanie dwóch cech takich instrumentów, które

- wpływają na poziom dochodów i wydatków w budżecie miasta i/lub
- modyfikują prawa i obowiązki podmiotów w stosunkach cywilno-prawnych, a jednocześnie są powiązane funkcjonalnie i merytorycznie z dokumentami planistycznymi sporządzanymi i uchwalanymi w ramach procesu rewitalizacji.

Instrumenty ekonomiczne w ustawie o rewitalizacji – ogólna charakterystyka

Uchwalona w dniu 9 października 2015 r. ustawa o rewitalizacji stanowić miała w założeniu odpowiedź na wieloletnie postulaty ze strony samorządów lokalnych, ekspertów oraz organizacji pozarządowych o stworzenie prawnych podstaw do działań na rzecz odnowy zdegradowanych dzielnic i obszarów w mieście. Ekspresowe tempo parlamentarnych prac nad ustawą, tuż przed końcem kadencji 2011–2015, spowodowało, że ostateczny wynik procesu legislacyjnego może budzić mieszane uczucia i pozostawiać istotny niedosyt.

Jak zauważa Billert (2015), skuteczność ustaw, których celem jest przygotowanie, uruchomienie i wdrażanie procesów odnowy miasta nie zależy od pomysowości ich autorów, ale od tego jak dalece uwzględniają one instrumenty, które sprawiają, że sektor publiczny ma możliwość realizowania tego szczególnego zadania polityki przestrzennej. Z tej perspektywy ustawa o rewitalizacji zawiera bez wątpienia elementy istotne i korzystne z punktu widzenia działań rewitalizacyjnych. Za jeden z nich uznać należy chociażby umocowanie delimitacji obszaru

zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w randze aktu prawa miejscowego, przy konieczności uwzględnienia obowiązkowo kryteriów społecznych oraz dodatkowo co najmniej jednego kryterium z pozostałych czterech kategorii (gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne, techniczne). Wymiar społeczny ustawy jest widoczny także w innym przepisie – włączenie terenów poprzemysłowych, powojkowych i pokolejowych do obszaru rewitalizacji jest możliwe tylko, jeżeli przyczynia się do rozwiązywania problemów społecznych, takich jak bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Katalog tych problemów jest w świetle ustawy zbiorem otwartym.

Pakiet nowych rozwiązań prawnych w zakresie planowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych obejmuje przede wszystkim cztery rodzaje dokumentów przyjmowanych w drodze uchwał rady gminy:

- wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji,
- gminny program rewitalizacji (GPR),
- specjalną strefę rewitalizacji (SSR),
- miejscowy plan rewitalizacji (MPR) jako specjalną formę planu miejscowego.

O ile niektóre z instrumentów ekonomicznych można zastosować już bezpośrednio po podjęciu uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, to pełen zakres możliwych narzędzi działania jest do dyspozycji organów samorządu dopiero po uchwaleniu wszystkich wymienionych wyżej dokumentów, przy czym w pewnym sensie mają one charakter sekwencyjny, tj. MPR i SSR mogą zostać ustanowione dopiero po przyjęciu GPR.

W sposób zbiorczy najważniejsze instrumenty ekonomiczne wynikające z ustawy o rewitalizacji scharakteryzowano w tabeli 1. Trzy pierwsze rodzaje instrumentów przeanalizowano bardziej szczegółowo w kolejnych rozdziałach. Instrumenty odnoszące się do pomocy publicznej są *de facto* bez znaczenia w świetle postawionych na wstępie artykułu pytań badawczych. Są sposobem na finansowanie procesu rewitalizacji ze środków publicznych, a nie prywatnych, i nie są także w żaden sposób powiązane z mechanizmami ochrony dotychczasowych lokatorów i integralności lokalnej społeczności.

Dodatkowego komentarza wymaga ostatnia wyróżniona grupa, nazwana instrumentami o pośrednim oddziaływaniu ekonomicznym. Są to normy prawa administracyjnego, które wzmacniają pozycję negocjacyjną samorządu w relacjach z inwestorami prywatnymi. Wprowadzenie zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy terenu dla wszystkich albo wyszczególnionych zmian sposobu zagospodarowania oznacza ograniczenie elementów niepewności wynikających z procedury administracyjnej (rozbieżności interpretacyjne w zakresie analizy urbanistycznej, rozstrzygnięcia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w trybie instancyjnym) i przekazanie pełnej decyzyjności w kwestii przeznaczenia nieruchomości i parametrów jej zabudowy w ręce samorządu lokalnego, który ma kompetencję do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pozwala to uzależnić korzystne dla inwestora rozstrzygnięcia planistyczne od podjęcia przez niego określonych zobowiązań, zarówno w zakresie inwestycyjnym, jak i postępowania wobec lokatorów. Tego typu działanie z całą pewnością

Tabela 1. Najważniejsze instrumenty ekonomiczne wprowadzone w życie na podstawie ustawy o rewitalizacji

Rodzaj instrumentów	Nazwa instrumentu	Powiązanie z dokumentami
Daniny publiczne	Podwyższona stawka podatku od nieruchomości	Uchwała delimitacyjna, MPZP
	Podwyższona stawka opłaty adiacenckiej	SSR
Zobowiązania inwestycyjne	Określenie zakresu niezbędnej infrastruktury publicznej	MPR
	Umowa urbanistyczna	MPR
Regulacje w zakresie polityki gruntowej i mieszkaniowej	Ochrona lokatorów mieszkań komunalnych („prawo powrotu”, uwzględnienie rewitalizacji przy wysokości czynszów)	SSR, GPR (zasady ustalania czynszów)
	Prawo pierwokupu	Uchwała delimitacyjna (maks. 2 lata), SSR (maks. 10 lat)
	Spółeczne budownictwo mieszkaniowe jako cel publiczny	SSR
Pomoc publiczna	Bonifikaty przy zbyciu nieruchomości	GPR
	Dotacje na prace remontowe i konserwatorskie	SSR
Instrumenty o pośrednim oddziaływaniu ekonomicznym	Zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy	Uchwała delimitacyjna (maks. 2 lata), SSR (maks. 10 lat)
	Zwiększony zakres obostrzeń planistycznych w MPR	MPR

Źródło: opracowanie własne.

nie jest możliwe do wyegzekwowania w trybie administracyjnym, gdyż art. 52 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że nie można uzależnić wydania decyzji o warunkach zabudowy od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków. Podobny efekt można osiągnąć poprzez zastosowanie na danym terenie miejscowego planu rewitalizacji jako szczególnej formy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zwiększony zakres potencjalnych obostrzeń planistycznych (w tym określenie charakterystycznych cech elewacji budynków, zakazy i ograniczenia dotyczące prowadzenia określonej działalności handlowej i usługowej – w tym ostatnim przypadku właścicielowi może jednak przysługiwać odszkodowanie) może skłonić inwestora prywatnego do zawarcia z gminą rozsądnego kompromisu ekonomicznego, wykraczającego nawet poza zakres umowy urbanistycznej (por. rozdz. 5). Może on obejmować m.in. zasady postępowania z dotychczasowymi lokatorami przebudowywanych lub przekształcanych budynków lub zobowiązania do publicznego udostępniania niektórych części prywatnego przedsięwzięcia inwestycyjnego albo bieżącego utrzymywania elementów infrastruktury publicznej.

Wskazane wyżej możliwości działania mają jednak dwa zasadnicze ograniczenia. Po pierwsze, plan miejscowy jest instrumentem przydatnym tylko fragmenta-

rycznie, tam, gdzie ma regulować nową zabudowę. Jego postanowienia mają charakter trwały, petryfikujący prawnie określony kształt przestrzeni, a nie sterujący i elastycznie reagujący w dynamicznym procesie partycypacyjnego kształtowania przestrzeni i zapotrzebowań mieszkańców (Billert 2015). Po drugie, wprowadzenie zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy w zbyt szerokim zakresie i na zbyt rozległym obszarze – a takie zagrożenie istnieje w sytuacji, gdy specjalna strefa rewitalizacji obejmuje cały obszar rewitalizacji – może spowodować, w obliczu długotrwałych procedur sporządzania planu miejscowego, paraliż inwestycyjny i wstrzymanie wszelkich procesów budowlanych. Należy więc stosować ten instrument ze szczególną ostrożnością.

Zwiększenie dochodów z danin publicznych

Dodatkowe dochody dla budżetu gminy, wynikające z rozszerzenia poprzez ustawę o rewitalizacji zakresu dotychczasowych źródeł finansowania, mogą pojawić się dzięki:

- podwyższonej stawce podatku od nieruchomości dla terenów z przeznaczeniem w planie miejscowym na cele mieszkaniowe i przemysłowo-usługowe,
- zwiększonej stawce opłaty adiacenckiej w granicach SSR.

Wydaje się jednak, że z uwagi na konstrukcję obu narzędzi nie należy przeceniać ich realnego znaczenia.

Na podstawie art. 37 ustawy o rewitalizacji w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych wyszczególniono nową kategorię gruntów objętych podatkiem od nieruchomości w postaci „gruntów 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” (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Funkcja tego przepisu wydaje się oczywista. Poprzez możliwość nałożenia na tego typu grunty znacznie wyższej stawki podatku (maksymalna stawka w 2017 r. wynosi 2,98 zł, przy standardowych stawkach maksymalnych: 0,89 zł dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz 0,47 zł dla gruntów pozostałych), samorząd otrzymuje instrument do zmotywowania właścicieli nieużytkowanych nieruchomości do ich zagospodarowania zgodnie z planem miejscowym.

Wypełnienie luk w zabudowie miejskiej oraz skierowanie działalności inwestycyjnej na tereny objęte planem miejscowym wydaje się jak najbardziej słuszne z punktu widzenia procesów rewitalizacji. W odniesieniu do samej kwoty podatku od nieruchomości jego 3- lub 6-krotne zwiększenie może mieć istotny skutek motywacyjny. Z drugiej strony stawka około 3 zł za 1 m² na rok jest zupełnie nieproporcjonalna w przypadku gruntów śródmiejskich w dużych miastach, gdzie wartość nieruchomości może sięgać nawet kilku tysięcy zł za 1 m², a zyski ze spe-

kulacyjnego wzrostu ceny mogą wielokrotnie przewyższyć obciążenie wynikające ze zwiększonej stawki podatku.

Problematyczne są również dwa inne aspekty wprowadzonej regulacji. Nie jest jasne, jak należy liczyć okres 4-letniej karencji, po której można zastosować zwiększoną stawkę podatku w przypadku planów miejscowych, które obowiązywały w momencie wejścia w życie ustawy. Czy momentem początkowym jest, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu, wejście planu miejscowego w życie, czy też, odwołując się do zasady *lex retro non agit*, należy okres 4 lat na zagospodarowanie nieruchomości zgodnie z planem liczyć od wejścia w życie samej ustawy o rewitalizacji?

Większe trudności może jednak sprawiać niezbyt adekwatna dla obszarów zdegradowanych i poddawanych rewitalizacji kategoria „gruntów niezabudowanych”¹. Stoi ona w sprzeczności z ich charakterem urbanistycznym jako obszarów najczęściej mających określoną zabudowę, która jednak w wielu przypadkach utraciła swoją funkcję oraz walory użytkowe i estetyczne. Pominięcie w przepisie dodatkowych elementów precyzujących pojęcie „gruntu niezabudowanego” w zakresie charakteru, funkcji, intensywności czy parametrów istniejącej zabudowy bardzo utrudni stosowanie nowego instrumentu w praktyce i umożliwi unikanie opodatkowania przez właścicieli wadliwie zagospodarowanych gruntów. W odniesieniu do specyfiki procesu rewitalizacji zdecydowanie większy sens miałyby możliwość stosowania zwiększonej stawki podatku wobec wszystkich nieruchomości, które są zagospodarowane w sposób niezgodny z docelowym przeznaczeniem lub parametrami zabudowy, przewidzianymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub miejscowym planie rewitalizacji.

Ustawa o rewitalizacji, wprowadzając odpowiednie zmiany w ustawie o gospodarce nieruchomościami, spowodowała również podwyższenie maksymalnej stawki innej daniny publicznej: opłaty adiacenckiej na obszarach specjalnej strefy rewitalizacji do 75%. Problem w tym przypadku tkwi w braku modyfikacji samej istoty tej opłaty, która związana jest wyłącznie z wąsko pojmowaną budową infrastruktury technicznej. Tymczasem rewitalizacja ze swojej natury jest procesem znacznie bardziej kompleksowym i z tego względu jej finansowanie (a właściwie refinansowanie) przez właścicieli prywatnych nieruchomości powinno odbywać się na innych zasadach niż typowa opłata adiacencka. Wzrost wartości nieruchomości na obszarze rewitalizacji wynika w wielu przypadkach, szczególnie na obszarach śródmiejskich, z szeroko pojętego wzrostu jakości życia i przestrzeni na danym obszarze, czasem także wygenerowanej mody, a nie z utwardzenia drogi czy położenia podziemnych sieci uzbrojenia. Konstrukcja opłaty adiacenckiej, odnosząca się zasadniczo do infrastruktury liniowej, łączy się z założeniem o szerokim obszarowym podejściu do procesów rewitalizacji.

¹ Szerszą analizę pojęcia „gruntu niezabudowanego” w kontekście zmian wprowadzonych poprzez ustawę o rewitalizacji zawiera komentarz D. Zelewskiego (2017) w pkt 3.2.1.

Instrumenty polityki gruntowej i mieszkaniowej

Zgodnie z tekstem oceny skutków regulacji do projektu ustawy o rewitalizacji miała ona przewidywać „regulacje przeciwdziałające gentryfikacji, poprzez zagwarantowanie mieszkańcom prawa do powrotu do zajmowanych lokali mieszkalnych (czasowo opróżnionych w związku z wykonywaniem robót budowlanych)”. Projektodawca miał tu zapewne na myśli mechanizm, o którym mowa w art. 28 ustawy. Zgodnie z tym przepisem na obszarze specjalnej strefy rewitalizacji lokator jest obowiązany opróżnić lokal na czas wykonywania robót budowlanych, jeżeli jest to niezbędne do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, polegających na remoncie, przebudowie albo budowie obiektu budowlanego. Po zakończeniu robót budowlanych lokatorowi powinien zostać udostępniony, w ramach istniejącego stosunku prawnego, ten sam lokal, a jeżeli jest to niemożliwe z uwagi na przebudowę lokalu, zmianę sposobu jego użytkowania lub brak zgody lokatora, należy zawrzeć z lokatorem umowę najmu lokalu w tej samej miejscowości, o powierzchni, wyposażeniu i stanie technicznym równych lub korzystniejszych niż w lokalu, który opuścił.

Zasadniczym problemem opisanej wyżej konstrukcji prawnej jest fakt, że odnosi się ona tylko i wyłącznie do lokatorów mieszkaniowego zasobu gminy. Nie dotyczy więc w żadnym stopniu lokatorów w zasobie prywatnym. Podobne ograniczenie wiąże się z wprowadzoną w drodze ustawy o rewitalizacji nowelizacją ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, która przewiduje, że w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz uchwałę o zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy uwzględnia się działania prowadzące do zapobieżenia wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie zasad ustalania wysokości czynszów.

Można więc bez wątplenia stwierdzić, że ustawa o rewitalizacji nie przewiduje w rzeczywistości żadnych instrumentów ochrony społeczności lokalnych przed nadmiernym wzrostem obciążeń czynszowych w budynkach prywatnych oraz wymuszoną zmianą miejsca zamieszkania. Wydaje się to zupełnie niezgodne z duchem całej ustawy i samą ideą rewitalizacji. Oczywiście, ingerencja w prawo własności nieruchomości i stosunek cywilno-prawny najmu mieszkania, w tym wysokość czynszu, jest działaniem wymagającym szczególnej staranności prawnej, społecznej i ekonomicznej. Jednakże powiązanie tego typu narzędzia z generalnymi mechanizmami finansowania procesów rewitalizacji i sprawiedliwego podziału płynących z niej korzyści pomiędzy poszczególne grupy podmiotów mogłoby z całą pewnością zmieścić się w ramach konstytucyjnych podstaw ustroju społeczno-ekonomicznego państwa.

W sytuacji braku realnych narzędzi ochrony lokatorów w zasobie prywatnym, instrumenty działania samorządu na rynku nieruchomości są w ustawie o rewitalizacji ograniczone do polityki gruntowej. Istotną nowością jest możliwość wprowadzenia na obszarze rewitalizacji pierwokupu nieruchomości na rzecz gminy, a także uznanie społecznego budownictwa mieszkaniowego za cel publiczny.

Skorzystanie z pierwszego instrumentu pozwala gminie kontrolować w bardzo wysokim stopniu obrót nieruchomościami na obszarze rewitalizacji i wykorzystywać swoje prawo pierwokupu w sytuacji zaistnienia „podejrzanych” transakcji, gdy wartość sprzedawanej nieruchomości jest ewidentnie zaniżona, co może sugerować mechanizmy spekulacyjne lub chęć przymusowego, nieraz brutalnego, na pograniczu lub ze złamaniem prawa, pozbycia się lokatorów z budynku. Z drugiej strony, wprowadzenie pierwokupu powoduje dodatkową uciążliwość, zarówno dla stron umowy, jak i urzędników, przy wszystkich „normalnych” transakcjach mieszkaniowych, jakich w największych miastach mogą być setki lub tysiące rocznie.

Uznanie społecznego budownictwa mieszkaniowego za cel publiczny umożliwia skorzystanie z instrumentów gospodarki nieruchomościami, związanych z gruntami przeznaczonymi pod realizację celów publicznych (np. możliwość pozyskania nieruchomości przez gminę w drodze wyłączenia czy też ustanowienie prawa pierwokupu, jeżeli nie zostało to zrobione w sposób generalny przy podjęciu uchwały o SSR). Choć ta ostatnia okoliczność ma pewien wymiar ekonomiczny, to jednak ostatecznie w niewielkim stopniu wpływa na rozrachunek korzyści i kosztów polityki mieszkaniowej na obszarze rewitalizacji pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym.

Zobowiązania inwestycyjne w miejscowym planie rewitalizacji

Potencjalnie najbardziej obiecującym narzędziem integracji publicznego i prywatnego finansowania procesów rewitalizacji wydaje się miejscowy plan rewitalizacji (MPR), będący szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niektóre możliwości zastosowania tego instrumentu zostały już opisane w rozdz. 2, stąd też w tym miejscu cała uwaga zostanie poświęcona aspektowi najważniejszemu: zobowiązaniom inwestycyjnym i umowie urbanistycznej.

Zgodnie z art. 37i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w miejscowym planie rewitalizacji można określić, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, że warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w tym planie. W ramach inwestycji uzupełniających możliwe jest również zobowiązanie inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy lokali innych niż mieszkalne przeznaczonych na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej lub sportowej, wykonywanej przez podmioty prowadzące działalność na obszarze rewitalizacji, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku. Wymiar zobowiązań inwestora inwestycji głównej jest proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia albo zmiany miejscowego planu rewitalizacji.

Inwestor zobowiązuje się do realizacji inwestycji uzupełniającej, zawierając z gminą umowę urbanistyczną, w której określa się w szczególności, zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji, zakres, specyfikację techniczną i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych obiektów lub urządzeń. Umowa urbanistyczna może przewidywać etapowanie wykonywania robót budowlanych oraz spełniania innych warunków w niej określonych. Umowa urbanistyczna jest zawierana pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego. Zawarcie umowy urbanistycznej stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części, natomiast warunkiem przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych stanowiących inwestycję główną jest nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej.

Ze wszystkich opisywanych w artykule instrumentów jest to niewątpliwie narzędzie działania najbardziej zaawansowane, a tym samym i skomplikowane, pod względem prawnym i ekonomicznym. Jednocześnie jednak ustawodawca wprowadził co najmniej dwa istotne przepisy, które mogą budzić bardzo poważne wątpliwości i istotnie utrudnić korzystanie z uchwalonych rozwiązań.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że mechanizm zobowiązań inwestycyjnych i umowy urbanistycznej został ograniczony do „nieruchomości niezabudowanych”. Można w tym miejscu tylko powtórnie przywołać zupełną nieadekwatność tego pojęcia w odniesieniu do obszarów podlegających rewitalizacji, wskazaną już w rozdz. 3 przy omawianiu zwiększonej stawki podatku od nieruchomości. Sytuacja związana z miejscowym planem rewitalizacji jest jednak jeszcze bardziej skomplikowana. O ile opodatkowanie odnosi się do stanu teraźniejszego nieruchomości, o tyle MPR jest dokumentem planistycznym zorientowanym na przyszłość. Stan zabudowy na danej nieruchomości może ulegać przekształceniom. W szczególności podjęcie działań inwestycyjnych może wymagać rozbioru istniejących budynków i działka może stać się na pewien czas „niezabudowana”. Pozostaje pytanie, jak uwzględnić taką sytuację w zapisach planu oraz procedurach administracyjnych dotyczących pozwoleń na budowę.

Innym problemem jest określenie w planie zasięgu przestrzennego nieruchomości „zabudowanych” i „niezabudowanych”. Docelowa struktura przestrzeni na obszarze objętym MPR nie jest bezwzględnie uwarunkowana istniejącymi podziałami geodezyjnymi. Wydaje się, że zakres zobowiązań do realizacji w ramach umów urbanistycznych mógłby być więc wskazywany w odniesieniu do poszczególnych pól inwestycyjnych lub wydzieleń terenu na rysunku planu. Takie rozwiązanie, racjonalne z punktu widzenia funkcjonalności zagospodarowania terenu i możliwości jego etapowania, może być jednak kłopotliwe w przypadku przypisania określonej inwestycji celu publicznego do terenu inwestycji głównej podzielonego na wiele działek geodezyjnych, mających różnych właścicieli.

Drugim najistotniejszym wyzwaniem w związku z umowami urbanistycznymi jest „proporcjonalność” wymiaru zobowiązań inwestora inwestycji głównej do wzrostu wartości nieruchomości. Z pozoru jest to konstrukcja zbliżona do opłaty planistycznej i adiacenckiej, w praktyce jednak znacznie bardziej skomplikowana. W przypadku obu wspomnianych rodzajów opłat mamy do czynienia

z porównaniem wartości nieruchomości przed zaistnieniem określonej przesłanki (uchwaleniem planu miejscowego i zmianą przeznaczenia terenu, wybudowaniem infrastruktury technicznej, podziałem nieruchomości) oraz po za pomocą operatu szacunkowego. Kwota opłaty jest ustalona w stosunku procentowym do wzrostu wartości, a maksymalna wysokość wskaźnika ograniczona ustawowo (30 lub 50%). Opłata pobierana jest zawsze **po** zaistnieniu określonej przesłanki.

Tymczasem przewidziany w odniesieniu do MPR mechanizm ustalania zobowiązań inwestorów prywatnych w zakresie inwestycji celu publicznego wymaga innego sposobu postępowania. Wzrost wartości nieruchomości prywatnych musi być oszacowany **przed** uchwaleniem planu, jeszcze na etapie projektu. Dopiero po przyjęciu tej wielkości może być określony poziom partycypacji inwestorów (skoro ma on być proporcjonalny), ale, co jeszcze bardziej komplikuje sprawę, powinien on być ustalony rzeczowo („zakres inwestycji”), a nie kwotowo. Oszacowaniu podlegać musi więc także zakładany nakład finansowy związany z realizacją inwestycji uzupełniających. W praktyce oznacza to konieczność daleko idącej rozbudowy prognozy finansowej do planu w stosunku do jej aktualnego zakresu określonego w § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ustawa nie określa żadnych wskaźników dla wyrażenia relacji pomiędzy wzrostem wartości nieruchomości prywatnych a oczekiwanymi nakładami na inwestycje celu publicznego, poza wspomnianą już proporcjonalnością. Wynika z tego logiczny wniosek, że szacowane nakłady nie powinny przewyższać spodziewanego wzrostu wartości, ale czy dopuszczona jest wobec tego relacja pomiędzy tymi wielkościami na nieco niższym, ale generalnie dość wysokim, poziomie, np. 90%? Z jednej strony jest ona istotnie większa niż wskaźnik 30% lub 50% przy opłacie planistycznej i adiacenckiej, z drugiej strony zachowana jest niewątpliwie zasada proporcjonalności, a umożliwienie osiągnięcia inwestorowi prywatnemu zysku (zwrotu z kapitału) w wysokości 10% trudno uznać za praktykę dyskryminującą czy odbywającą się ze szczególnym poszkodowaniem tegoż inwestora.

Wydaje się, że zasadę proporcjonalności należy rozumieć w jeszcze jeden sposób, mianowicie jako zasadę sprawiedliwego i równomiernego rozłożenia zobowiązań inwestorów prywatnych na obszarze planu. W tym kontekście należałoby założyć, że relacja pomiędzy spodziewanym wzrostem wartości nieruchomości a zakresem nakładanych zobowiązań powinna być mniej więcej równa na całym obszarze objętym planem, co jest o tyle trudne, że, jak już wspomniano, zobowiązania powinny być wyrażone rzeczowo, a nie kwotowo. Oznacza to, że nie powinno się np. różnicować zakresu zobowiązań dwóch sąsiednich pól inwestycyjnych leżących przy tej samej planowanej ulicy, która przewidziana jest do realizacji w drodze umowy urbanistycznej (choćby przez przypisanie jej realizacji tylko jednemu z dwóch inwestorów i zwolnienie drugiego z tego obowiązku). Należy też zakładać, że przy inwestycjach celu publicznego o szerszym zasięgu oddziaływania, których oddanie do użytku poprawia funkcjonalność, a tym samym wpływa na wzrost wartości, praktycznie wszystkich nieruchomości objętych planem, a nie tylko bezpośrednio sąsiadujących, obciążenie zobowiązaniem do realizacji

takiej inwestycji powinno być rozłożone w podobnie szeroki sposób. Niestety, w takim przypadku pojawia się problem w sytuacji, gdy inwestorzy prywatni mają zamiar rozpocząć swoje przedsięwzięcia w różnym czasie. Rozwiązaniem mogłaby być możliwość rozliczania części zobowiązań inwestycyjnych w formie pieniężnej, a nie rzeczowej, jednak dopuszczalność takiego podejścia na gruncie obowiązujących przepisów może być kwestionowana.

Innym wątpliwym elementem konstrukcji ustawowej jest brak jasnego określenia, czy nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy inwestycji uzupełniających obejmować może tylko wartość nakładów na ich realizację czy także bezpłatne przekazanie gruntu, na którym są one zlokalizowane, jeżeli stanowiły one do tej pory własność inwestora inwestycji głównej. Szczególnie na obszarach śródmiejskich koszt nabycia samego gruntu pod inwestycję celu publicznego może stanowić bardzo istotną część całego kosztorysu.

Podsumowując, wydaje się, że umowa urbanistyczna może być dla samorządów bardzo atrakcyjną alternatywą dla nieefektywnego mechanizmu opłaty planistycznej (zawarcie umowy urbanistycznej wyłącza stosowanie opłaty). Jednakże ciężące nad tym instrumentem ryzyka i wątpliwości prawne mogą istotnie ograniczyć jego efektywność.

Podsumowanie

W ramach artykułu przeanalizowano nowe instrumenty działania, które, dzięki ustawie o rewitalizacji, mogą stosować jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w zakresie:

- ochrony społeczności lokalnych przed nadmiernym wzrostem obciążeń czynszowych w budynkach prywatnych oraz wymuszoną zmianą miejsca zamieszkania,
- włączenia prywatnych właścicieli nieruchomości w finansowanie procesów rewitalizacji.

Oba te zagadnienia są ściśle ze sobą sprzężone. Z wielu powodów jest rzeczą niedopuszczalną, aby finansowana ze środków publicznych rewitalizacja, nakierowana w założeniu na poprawę jakości życia istniejącej społeczności lokalnej (z możliwością jej wzbogacenia, ale nie całkowitego zastąpienia przez nowych mieszkańców), prowadziła w efekcie do realizacji zysków przez prywatnych właścicieli, którzy nie angażowali się w jej ekonomiczne wsparcie.

Bliższa analiza zapisów ustawy o rewitalizacji wskazuje jednak, że w obecnej formie może być ona skutecznie wykorzystywana głównie do rewitalizacji, finansowanej w oparciu o fundusze unijne i środki publiczne dla terenów z dominacją własności komunalnej. Nie rozwiązuje natomiast problemów rewitalizacji w miastach i dzielnicach z dużym udziałem nieruchomości prywatnych, szczególnie na obszarach z dominującą funkcją mieszkaniową.

Reasumując, ustawa o rewitalizacji w obecnym kształcie wymaga zdecydowanego udoskonalenia, w ramach którego powinny znaleźć się co najmniej takie elementy, jak:

- ochrona stosunków najmu i regulacja wysokości czynszów na obszarze rewitalizacji, niezależnie od formy własności,
- wprowadzenie mechanizmu obowiązkowego uczestniczenia w ponoszeniu kosztów rewitalizacji przez właścicieli nieruchomości prywatnych poprzez generalną opłatę związaną ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku objęcia dzielnicy działaniami rewitalizacyjnymi,
- rozszerzenie stosowania nowych efektywnych instrumentów rewitalizacji z wąskiego zakresu nieruchomości niezabudowanych do bardziej adekwatnej kategorii nieruchomości niezagospodarowanych w sposób docelowy, zgodnie z planem.

Uświadomienie sobie przez samorzządy ryzyk związanych ze stosowaniem ekonomicznych instrumentów rewitalizacji w ich obecnym kształcie może doprowadzić do wypracowania efektywnych mechanizmów działania w aktualnym stanie prawnym lub skutecznego lobbingu na rzecz pożądaných zmian ustawowych. Jest rzeczą istotną, aby miało to miejsce, zanim niekorzystna dla samorządów interpretacja obowiązujących przepisów zostanie utrwalona w orzecznictwie administracyjnym i sądowym, powodując zamrożenie wielu ambitnych projektów rewitalizacyjnych.

Literatura

- Bąkowski T. 2017. Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Billert A. 2015. Wprowadzenie do dyskusji. Spotkanie dyskusyjne nt. ustawy o rewitalizacji. Urząd Miasta Poznania, 17–18 grudnia 2015 r. Maszynopis.
- Borówka K., Szlachetko J.H. (red.) 2017. Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Instytut Metropolitalny, Gdańsk (<https://rewitalizacja.im.edu.pl/komentarz-do-ustawy-o-rewitalizacji/>).
- Boryczka E. 2016. Rewitalizacja miast. [W:] Z. Przygodzki (red.), *Ekomiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*. Wyd. Uniw. Łódzkiego, Łódź, s. 167–193.
- Bryx M., Jadach-Sepioło A. (red.) 2009. Rewitalizacja miast w Niemczech. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Domański B. 2010. Rewitalizacja miast polskich – wybrane zagadnienia. [W:] *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju*. Podsumowanie projektu. Instytut Rozwoju Miast, Kraków, s. 23–50.
- Domański B., Gwosdz K. 2010. Spojrzenie na problemy rewitalizacji miast w Polsce. [W:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*. Instytut Rozwoju Miast, Kraków, s. 45–55.
- Herbst I., Jadach-Sepioło A. 2010. Modele rewitalizacji miast w Polsce – ocena założeń. [W:] *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju*. Podsumowanie projektu. Instytut Rozwoju Miast, Kraków, s. 191–227.
- Janas K., Jarczewski W., Wańkiewicz W. 2010. Model rewitalizacji miast. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003, nr 164 poz. 1587).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 716 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ((t.j. Dz.U. 2016, poz. 2147 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1610).

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

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

Zelewski D. 2017. Komentarz do art. 37. [W:] K. Borówka, J.H. Szlachetko (red.), Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Instytut Metropolitalny, Gdańsk.

New economic instruments of urban policy in the light of the Act on Revitalization

Abstract: The aim of the paper is to assess the potential effectiveness of new urban policy instruments – introduced into the Polish legal system through the Act of 9 October 2015 on Revitalization – in the field of protection of local communities against excessive growth rent burdens in private buildings and the inclusion of private property owners in financing revitalization processes. The analysis covers economic instruments defined as such that affect the level of revenue and expenditure in the city budget, and/or modify the rights and obligations of parties in civil law relations, being at the same time functionally related to planning documents prepared and adopted as part of the revitalization process.

Key words: real estate tax, housing policy, urban development contract, betterment levy, local revitalization plan