Ustawa o rewitalizacji.
Komentarz
TOM 2

Ustawa o rewitalizacji. Komentarz TOM 2

Redakcja naukowa:
Jakub H. Szlachetko
Katarzyna Szlachetko

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

Gdańsk 2018

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 by Instytut Metropolitalny

Stan prawny na dzień 1 lipca 2018 r.

ISBN 978-83-62198-23-8
ISBN 978-83-62198-24-5 (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 5
Specjalna Strefa Rewitalizacji 13
Rozdział 6
Zmiany w przepisach obowiązujących 93
Rozdział 7
Przepisy przejściowe i końcowe 211
Wykaz literatury 220
Wykaz źródeł prawa 232
Wykaz orzecznictwa 238
Wykaz tabel 246
Biogramy 247

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 II". 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, adwokat
dr Katarzyna Szlachetko, radca prawny

Rozdział 5
Specjalna Strefa Rewitalizacji

Rozdział 5 u.r. poświęcono problematyce Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Ustawodawca umożliwia gminie utworzenie na obszarze rewitalizacji SSR, na której obowiązuje szczególna regulacja prawna. Strefa stanowi fakultatywne narzędzie rewitalizacji, które jest realizowane w ograniczonym przedziale czasowym. Celem ustanowienia Strefy jest sprawne urzeczywistnianie założeń polityki rewitalizacyjnej wynikających z GPR. Z tego względu SSR można zakwalifikować do obszaru specjalnego, który służy wykonywaniu ściśle określonych – priorytetowych – zadań publicznych. Należy podkreślić, że SSR stanowi odrębne narzędzie rewitalizacji od miejscowego planu rewitalizacji.

Zakres przedmiotowy rozdziału został uregulowany w dwunastu przepisach (art. 25–36 ustawy), które określają:
- zasady i procedurę ustanawiania SSR na obszarze rewitalizacji;
- charakter prawny uchwały w sprawie ustanowienia SSR na obszarze rewitalizacji;
- budowę lub przebudowę budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego na obszarze Strefy jako nowy cel publiczny w rozumieniu u.g.n.;
- procedurę dobrowolnej i przymusowej realizacji obowiązku opróżnienia lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy na czas wykonywania robót budowlanych niezbędnych do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
- szczególne regulacje z zakresu prawa administracyjnego (tj. planowania i zagospodarowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami), prawa cywilnego (w zakresie rozporządzania budynkiem wspólnym objętym przedsięwzięciem rewitalizacyjnym), prawa zamówień publicznych (tj. zamówień na realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych) oraz prawa podatkowego.

Przepisy rozdziału 5 u.r. modyfikują uregulowania przepisów ustaw odrębnych, tj. ustawy – Kodeks cywilny, ustawy o własności lokali, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawy – Prawo zamówień publicznych.

U podstaw regulacji przewidzianej w rozdziale 5 leżą względy prakseologiczne związane z zapewnieniem skutecznej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Ze względu na szczególną regulację prawną obowiązującą w Strefie, prawodawca ogranicza czas ustanowienia SSR do okresu maksymalnie 10 lat, bez możliwości przedłużenia.

Katarzyna Szlachetko, Jakub H. Szlachetko

Art. 25. 1. Na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji, zwanej dalej „Strefą".

2. Strefę ustanawia się w celu zapewnienia sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5, na okres nie dłuższy niż 10 lat, bez możliwości przedłużenia.

3. Wniosek o ustanowienie Strefy składa się po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji i zgodnie z jego ustaleniami.

4. Dopuszcza się podjęcie odrębnych uchwał, o których mowa w ust. 1, dla podobszarów rewitalizacji.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Procedura podjęcia uchwały w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji
3. Specjalna Strefa Rewitalizacji jako postać rodzajowa obszaru specjalnego

1. Wprowadzenie

SSR stanowi fakultatywne narzędzie rewitalizacji. Gmina samodzielnie podejmuje decyzję o potrzebie utworzenia SSR i wprowadzenia szczególnych rozwiązań prawnych obowiązujących na jej obszarze. Ze względu na skutki prawne, ustanowienie SSR powinno zostać poprzedzone rzetelną analizą przydatności tego narzędzia dla realizacji konkretnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, a ponadto przewidziane w GPR, który jest dokumentem programującym politykę rewitalizacyjną gminy. Celem ustanowienia SSR jest zapewnienie sprawnej realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym lub technicznym. Z komentowanej regulacji ustawowej wprost wynika, że o utworzeniu Strefy decydują względy prakseologiczne. Ustanowienie SSR jest uzasadnione, jeżeli realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych na danym obszarze nie byłaby w ogóle możliwa bądź byłaby znacznie utrudniona bez jednoczesnego wprowadzenia szczególnego reżimu prawnego[1].

2. Procedura podjęcia uchwały w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji

Uchwała w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji SSR jest podejmowana na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), złożony po uchwaleniu GPR. Rada gminy została pozbawiona kompetencji do samodzielnego inicjowania postępowania w tym zakresie.

Ustawodawca nie reguluje w tym przypadku szczególnej procedury uchwałodawczej. W odniesieniu do uchwały w sprawie ustanowienia SSR nie przewiduje się partycypacji społecznej, ponieważ uchwała w sprawie ustanowienia Strefy jest ściśle związana z ustaleniami GPR. Z tego również względu procedura uchwalania SSR nie wymaga zasięgania opinii innych organów, co zostało wyczerpująco zrealizowane na

[1] Por. M. Ofiarska, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*, Szczecin 2000, s. 20.

etapie uchwalania GPR. Uchwała w sprawie ustanowienia SSR ma charakter pomocniczy i wykonawczy względem ustaleń programu. Po pierwsze, to GPR określa czy na obszarze rewitalizacji zostanie ustanowiona Strefa, a także wskazuje okres jej obowiązywania. Po drugie, regulacje prawne przewidziane dla SSR służą realizacji ustaleń przewidzianych w GPR. Wprowadzając szczególny reżim prawny na obszarze SSR, rada gminy jest bezwzględnie związana regulacją rozdziału 5 i przepisów zmieniających z rozdziału 6 komentowanej ustawy, które dotyczą Strefy. Oznacza to, że rada gminy nie może wprowadzać rozwiązań prawnych, które nie zostały wprost przewidziane przez ustawodawcę. Zakres upoważnienia ustawowego do ustanowienia SSR podlega ścisłej wykładni, a wszelkie odstępstwa od niego należy traktować jako naruszenie zasady legalizmu.

Terytorialny zasięg obowiązywania SSR jest ograniczony do obszaru wskazanego w treści uchwały delimitacyjnej. Strefa jest ustanawiana na obszarze rewitalizacji, przy czym ustawodawca zapewnia gminom w tym zakresie pewną elastyczność, albowiem zgodnie z art. 25 ust. 4 u.r., dopuszcza się podjęcie odrębnych uchwał w sprawie ustanowienia SSR dla poszczególnych podobszarów rewitalizacji. W danej gminie można zatem ustanowić w zależności od potrzeb jedną Strefę albo kilka Stref dla poszczególnych podobszarów rewitalizacji. Wyznaczenie obszaru SSR powinno pokrywać się z granicami działek ewidencyjnych, co umożliwia jednoznaczne ustalenie stanu prawnego danej nieruchomości lub jej części. Jeżeli tylko niektóre działki tworzące daną nieruchomość znajdą się na obszarze SSR, to szczególny reżim prawny będzie obowiązywać wyłącznie na określonej części nieruchomości[2].

3. Specjalna Strefa Rewitalizacji jako postać rodzajowa obszaru specjalnego

SSR należy zakwalifikować do tzw. obszaru specjalnego, na którym obowiązuje szczególny reżim prawny. W nauce prawa administracyjnego „obszar specjalny" definiuje się jako część terytorium państwa, na której obowiązuje wyjątkowa regulacja prawna, która wyłącza lub ogra-

[2] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2016, s. 37.

nicza regulację ogólną prawa powszechnie obowiązującego (zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*)[3]. Szczególny reżim prawny jest uzasadniony celem utworzenia konkretnego obszaru specjalnego, który każdorazowo wiąże się z realizacją określonych zadań publicznych. Wykonywanie pewnych zadań publicznych może bowiem wymagać ustanowienia odrębnej, specjalnej regulacji prawnej. Poszczególne obszary specjalne charakteryzują się własnym, szczególnym reżimem prawnym, który umożliwia lub ułatwia realizację priorytetowych zadań państwa[4]. Obszar specjalny jest tworzony w celu ochrony przestrzeni i wartości związanych z tą przestrzenią, a także w celu zapewnienia możliwości realizacji określonych przedsięwzięć służących dobru wspólnemu[5]. Szczególny reżim prawny obszaru specjalnego jest nadrzędny w stosunku do norm powszechnie obowiązującego prawa. Z drugiej jednak strony, to normy powszechnie obowiązującego prawa wyznaczają treść oraz granice reżimu ustanowionego na obszarze specjalnym. W nauce prawa administracyjnego przedstawione zjawisko określono mianem „spiętrzania się" reżimu specjalnego z reżimem ogólnym[6].

Ustanowienie obszaru specjalnego jest zdeterminowane typem działalności prowadzonej na określonym terytorium. Pewne zadania publiczne nie mogą być prowadzone z pozytywnym efektem bez wprowadzenia szczególnego reżimu prawnego[7]. Normy szczególnego reżimu prawnego, obowiązującego na obszarze specjalnym, zapewniają podmiotom realizującym priorytetowe zadania publiczne „przestrzenne warunki

---

[3] K. Borówka, *Obszar specjalny* [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, s. 127–130.

[4] L. Zacharko, *Wybrane refleksje nad istotą strefy specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 787.

[5] Zob. R. Stec, *Uprawnienia łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Warszawa 2012, s. 59.

[6] Więcej zob. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1995, s. 102–106.

[7] M. Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, „Studia Iuridica" 1974, t. 2, s. 62.

działania”[8]. Przeprowadzenie sprawnej i skutecznej rewitalizacji wymaga takich szczególnych warunków przestrzennych. Można stwierdzić, że SSR stanowi „instrument służący ochronie działalności podmiotu wykonującego zadania państwa na danym obszarze rewitalizacji”[9]. To, że ustawodawca przewiduje możliwość ustanowienia SSR podkreśla doniosłe znaczenie procesu wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego. Obowiązywanie szczególnego reżimu prawnego służy jednak przede wszystkim zaspokajaniu potrzeb interesariuszy rewitalizacji.

SSR jest obszarem specjalnym, na którym obowiązują szczególne normy prawne z zakresu: prawa administracyjnego, prawa cywilnego, prawa zamówień publicznych, prawa podatkowego. Regulacja obowiązująca na obszarze SSR wywołuje doniosłe konsekwencje prawne, ponieważ wiąże się z:
– wprowadzeniem ograniczeń wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych do nieruchomości;
– określeniem sposobów korzystania z nieruchomości;
– nałożeniem obowiązków podjęcia oznaczonych działań na danej nieruchomości.

Szczególne regulacje prawne, które mogą obowiązywać na obszarze rewitalizacji, zostały przewidziane zarówno w komentowanej ustawie, jak również w ustawach odrębnych.

SSR ma charakter tymczasowy. Ustawodawca wprost wskazuje w art. 25 ust. 2 u.r., że szczególny reżim prawny może obowiązywać na obszarze rewitalizacji maksymalnie przez 10 lat, bez możliwości przedłużenia. Dziesięcioletni termin obowiązywania szczególnego reżimu prawnego rozpoczyna bieg od dnia wejścia w życie uchwały rady gminy w sprawie ustanowienia Strefy. Sprecyzowanie okresu obowiązywania SSR należy ocenić pozytywnie przede wszystkim ze względu na utrudnienia związane z ograniczeniami uprawnień właścicieli nieruchomości, które wynikają z obowiązywania specjalnych regulacji prawnych. Rada gmi-

[8] T. Kurowska, *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej*, „Studia Iuridica Silesiana” 1979, nr 6, s. 43.

[9] Zob. M. Ofiarska, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce*..., s. 26.

ny może z góry określić maksymalny okres ustanowienia Strefy. Jeżeli w uchwale wskazano krótszy czas obowiązywania Strefy, to wydaje się, że przedłużenie okresu obowiązywania szczególnego reżimu prawnego jest możliwe wyłącznie w razie uprzedniej zmiany uchwały w sprawie GPR. Należy bowiem podkreślić, że to ustalenia GPR wskazują okres obowiązywania Strefy. Istotne jest jednak, żeby łączny okres ustanowienia SSR nie był dłuższy niż dziesięcioletni. Przedłużenie okresu obowiązywania SSR powinno nastąpić przed upływem pierwotnego okresu przewidzianego w uchwale rady gminy.

Katarzyna Szlachetko, Jakub H. Szlachetko

Art. 26. Uchwała w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Strefy stanowi akt prawa miejscowego.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Charakter prawny uchwały w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji
3. Wejście w życie uchwały w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji
4. Weryfikacja uchwały w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji w postępowaniu nadzorczym oraz w ramach kontroli sądowej

1. Wprowadzenie

Treść uchwały rady gminy powinna precyzyjnie określać, które ze specjalnych regulacji prawnych będą obowiązywać na obszarze SSR. Uchwała w sprawie ustanowienia Strefy może przewidywać wszystkie bądź tylko niektóre rozwiązania prawne dopuszczone przez ustawodawcę. Należy mieć na uwadze, że regulacja obowiązująca na obszarze danej SSR powinna być dostosowana do potrzeb związanych z realizacją konkretnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Reżim prawny SSR nie

ma charakteru jednolitego. Rozwiązania prawne obowiązujące na poszczególnych obszarach rewitalizacji będą zróżnicowane, ponieważ każda gmina może wprowadzić wszystkie bądź tylko wybrane regulacje prawne, przewidziane w rozdziale 5 ustawy i w przepisach zmieniających ustawy odrębne. Dopuszczalne jest także różnicowanie reżimu prawnego dla podobszarów rewitalizacji na terenie tej samej gminy.

2. Charakter prawny uchwały w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji

Rada gminy ustanawia SSR na obszarze rewitalizacji w drodze uchwały, która jest aktem prawa miejscowego, a zatem stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa na terenie gminy (w przeciwieństwie do uchwały w sprawie przyjęcia GPR). Szczególny reżim prawny występujący na obszarze rewitalizacji obowiązuje zarówno podmioty należące do systemu administracji publicznej (przede wszystkim organy gminy), jak również podmioty organizacyjnie niepodporządkowane administracji publicznej (mieszkańców gminy, właścicieli i użytkowników nieruchomości położonych na obszarze SSR, inwestorów itp.). Charakter prawny uchwały w sprawie ustanowienie SSR determinuje, że normy prawne obowiązujące na obszarze rewitalizacji mogą bezpośrednio kształtować sytuację prawną jednostek spoza systemu administracji, regulując ich uprawnienia oraz obowiązki.

Uchwała w sprawie ustanowienia SSR ma charakter generalnie-abstrakcyjny, ponieważ reguluje sytuację prawną bliżej nieokreślonego kręgu adresatów. Normy szczególnego reżimu prawnego nie przewidują uprawnień i obowiązków indywidualnie oznaczonych podmiotów prawa. Posługując się nomenklaturą komentowanej ustawy można stwierdzić, że normy prawne uchwały w sprawie ustanowienia SSR mają charakter wiążący wobec interesariuszy rewitalizacji, czyli:

– mieszkańców obszaru rewitalizacji;
– właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości i podmiotów zarządzających nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych i towarzystw budownictwa społecznego;
– pozostałych mieszkańców gminy (spoza obszaru rewitalizacji);

– podmiotów prowadzących lub zamierzających prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
– podmiotów prowadzących lub zamierzających prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacji pozarządowych oraz grup nieformalnych;
– j.s.t. i ich jednostek organizacyjnych;
– organów władzy publicznej;
– pozostałych podmiotów, które realizują na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

3. Wejście w życie uchwały w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji

Warunkiem wejścia w życie uchwały w sprawie ustanowienia SSR jest ogłoszenie jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy[10]. Wejście w życie uchwały w sprawie ustanowienia SSR oznacza moment, od którego zaczyna się nakaz stosowania norm wyrażonych w tym akcie. Normy zawarte w uchwale stają się wtedy obowiązujące i powinny być przestrzegane[11].

4. Weryfikacja uchwały w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji w postępowaniu nadzorczym oraz w ramach kontroli sądowej

Zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.g., organ wykonawczy gminy jest zobowiązany do przedłożenia wojewodzie uchwały rady gminy w sprawie ustanowienia SSR w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia. Wojewoda może

[10] T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.

[11] Zob. więcej G. Wierczyński, *„Obowiązywanie" z „wejście w życie" – uwagi polemiczne*, PiP 2007, nr 2, s. 108–112.

w ramach procedury nadzorczej stwierdzić nieważność tej uchwały w całości lub w części, z powodu jej sprzeczności z prawem. Przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi wprost, że uchwała rady gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Organ nadzoru wydaje rozstrzygnięcie w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Na podstawie art. 91 ust. 2 u.s.g., wojewoda wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały albo w toku tego postępowania, może wstrzymać jej wykonanie. Do przesłanek uzasadniających stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie ustanowienia SSR można zakwalifikować przede wszystkim naruszenie przez radę gminy zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia prawa. Należy podkreślić, że akty prawa miejscowego są aktami podustawowymi, dlatego muszą być wydawane na podstawie wyraźnego (a nie opartego jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej), upoważnienia ustawowego, w granicach w tym upoważnieniu określonych. Upoważnienia ustawowego nie można interpretować w celu objęcia jego zakresem materii w nim niewymienionych[12]. Przedstawione uwagi nabierają istotnego znaczenia w przypadku wprowadzenia na obszarze Strefy szczególnego reżimu prawnego, który wyłącza zastosowanie ogólnych norm powszechnie obowiązującego prawa. Sprzeczność z prawem uchwały w sprawie ustanowienia SSR może w szczególności polegać na wprowadzeniu dodatkowych, wyjątkowych regulacji prawnych, które nie zostały wprost przewidziane w rozdziale 5 komentowanej ustawy bądź w przepisach zmieniających ustawy odrębne. Naruszeniem prawa determinującym nieważność uchwały w sprawie utworzenia SSR jest podjęcie tej uchwały, pomimo że ustalenia GPR nie przewidują ustanowienia Strefy na obszarze rewitalizacji. Istotnym naruszeniem prawa byłoby również określenie w uchwale okresu obowiązywania szczególnego reżimu prawnego – przez dłużej niż 10 lat bądź odmiennie niż przewiduje to GPR. Należy bowiem wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 12 u.r., to GPR wskazuje okres ustanowienia Strefy.

Po upływie 30-dniowego terminu od dnia doręczenia uchwały w sprawie ustanowienia SSR, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić jej nieważności. W takim przypadku wojewodzie przysługuje wyłącznie kompetencja do zaskarżenia uchwały rady gminy do sądu

[12] Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 czerwca 2012 r., II SA/Gd 121/12, LEX nr 1240853.

administracyjnego. Sądowa kontrola uchwały w sprawie ustanowienia SSR może również zostać uruchomiona na podstawie skargi wniesionej w trybie art. 101 u.s.g.,tj. przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Należy zwrócić uwagę na regulację, którą przewiduje art. 94 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z przywołanym przepisem nie stwierdza się nieważności uchwały rady gminy po upływie jednego roku od dnia jej podjęcia. Nie dotyczy to jednak przypadku uchybienia obowiązku przedłożenia uchwały w terminie przewidzianym w art. 90 ust. 1 u.s.g. (co do zasady wójt jest obowiązany do przedłożenia uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia) albo jeżeli uchwała jest aktem prawa miejscowego.

Biorąc pod uwagę, że uchwała w sprawie ustanowienia SSR została zakwalifikowana przez ustawodawcę do aktu prawa miejscowego, należy uznać, że sąd administracyjny może stwierdzić jej nieważność nawet po upływie rocznego terminu od daty podjęcia.

Damian Zelewski

Art. 27. 1. Budowa lub przebudowa budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego wykonywana na obszarze Strefy oraz przewidziana w gminnym programie rewitalizacji w ramach przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a, stanowi cel publiczny w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

2. Przez społeczne budownictwo czynszowe należy rozumieć budownictwo mieszkaniowe realizowane przy łącznym spełnieniu następujących warunków:

1) dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej;

2) na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami publicznymi;

3) jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku.

3. Lokalizację inwestycji wymienionych w ust. 1 określa się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazując dla nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, że realizacja zabudowy zgodnej z tym planem następuje w ramach realizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Kryteria definicyjne społecznego budownictwa czynszowego
   2.1. Kryterium przedmiotowe
   2.2. Kryterium zasad dostępu do lokali mieszkalnych
   2.3. Kryterium źródła wsparcia finansowego
   2.4. Kryterium podmiotowe
3. Inwestycje służące rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego jako cel publiczny
   3.1. Pojęcie i istota celu publicznego
   3.2. Skutki prawne uznania za cel publiczny
   3.3. Warunki uznania inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego za cel publiczny
      3.3.1. Rodzaj inwestycji
      3.3.2. Wykonywanie inwestycji na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji
      3.3.3. Podstawa w gminnym programie rewitalizacji
4. Wyłączność lokalizacji inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

1. Wprowadzenie

Przepis art. 27 jest pierwszym z szeregu przepisów szczegółowych w rozdziale 5 komentowanej ustawy. Podobnie jak np. przepisy art. 28, art. 29 czy art. 40 u.r., dotyczy problemu mieszkalnictwa. Szerokie ujęcie tej kwestii świadczy o doniosłości problematyki mieszkaniowej w kontekście prowadzenia działań rewitalizacyjnych. Ma to swoje źródło nie tylko w praktycznej konstatacji, że posiadanie mieszkania jest jedną z podstawowych potrzeb każdego człowieka, ale także w obowiązującym prawie. Już bowiem w art. 75 ust. 1 Konstytucji wskazano, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Przywołana regulacja ustawy zasadniczej jest przy tym spójna m.in. z Międzynarodowym Paktem Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r., ratyfikowanym przez Polskę w 1977 r. (art. 11 ust. 1: „Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to (…) mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych. Państwa Strony podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia realizacji tego prawa (…)”)[13]. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że art. 75 Konstytucji należy do grupy tzw. norm programowych „wyznaczających cele, które państwo ma realizować, których treść nie jest jednak w sposób ostateczny i precyzyjny zdeterminowana przez Konstytucję RP”, a dochodzenie praw wynikających z tych norm jest uwarunkowane możliwościami ekonomicznymi państwa[14]. Regulacje konstytucyjne znajdują zatem rozwinięcie w przepisach niższego rzędu oraz w praktyce działania organów publicznych. Na szczeblu krajowym taką regulacją będzie np. ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego[15]. Z kolei odnośnie do samorządu terytorialnego ustawodawca przewidział, że tworzenie warunków do za-

[13] Dz. U. Nr 38, poz. 169.

[14] P. Mikłaszewicz [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, s. 1712.

[15] T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1020.

spokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

Przepis art. 27 u.r. jest jednym z konkretnych wyrazów realizacji przez organy publiczne wyżej wymienionych norm[16]. Wydaje się bowiem, że główną motywacją do jego wprowadzenia było stworzenie warunków do rozwoju społecznego budownictwa czynszowego jako jednej z form budownictwa mieszkaniowego, która ze względu na dominację elementu społecznego nad komercyjnym może być szczególnie atrakcyjna dla osiągnięcia celów na obszarach rewitalizacji, czy ściślej – w SSR. Istotą przepisu jest wprowadzenie nowego celu publicznego, jakim jest przeprowadzanie inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego i jednocześnie spełniających warunki określone precyzyjnie w art. 27 komentowanej ustawy.

2. Kryteria definicyjne społecznego budownictwa czynszowego

Jednym z centralnych pojęć komentowanego przepisu jest „społeczne budownictwo czynszowe". Na podstawie analizy normatywnej art. 27 ust. 2 u.r. można wyróżnić cztery kryteria, które powinny być łącznie spełnione, żeby dane działanie zakwalifikować do społecznego budownictwa czynszowego, tj.:
– kryterium przedmiotowe;
– kryterium zasad dostępu do lokali mieszkalnych;
– kryterium źródła wsparcia finansowego oraz
– kryterium podmiotowe.

[16] W uzasadnieniu projektu u.r. wskazano „określenie obowiązków publicznych w dziedzinie mieszkalnictwa jako konstytucyjnej funkcji władzy publicznej stanowi dostateczne uzasadnienie dla wprowadzenia do systemu prawnego kolejnego celu publicznego, sprzyjającego pozyskiwaniu nieruchomości w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych" (Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji, druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji, s. 14).

2.1. Kryterium przedmiotowe

Przedmiotem społecznego budownictwa czynszowego może być jedynie budownictwo mieszkaniowe. Jak wskazuje się w literaturze: „budownictwo mieszkaniowe jest procesem inwestycyjnym w wyniku którego powstaje mieszkanie jako produkt końcowy, z wyjątkami wynikającymi z możliwości przeznaczenia kredytu kontraktowego na szerzej rozumiane cele mieszkaniowe, zgodnie z art. 8 ust. 2 u.n.f.p.b.m."[17]. Nie można jednakże wykluczyć sytuacji, w której w wyniku wspomnianego procesu inwestycyjnego powstaną również produkty inne niż mieszkanie (lokal mieszkalny). Może wskazywać na to art. 27 u.n.f.p.b.m., który stanowi, że przedmiotem działania towarzystwa budownictwa społecznego jest m.in. budowa domów mieszkalnych. Pojęcie „dom mieszkalny" nie zostało ustawowo zdefiniowane, można zatem sięgnąć do najbardziej zbliżonego do niego językowo pojęcia „budynek mieszkalny", o którym mowa w pkt. I ppkt. 2 akapit 7 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych[18]. Według PKOB: „budynki mieszkalne są to obiekty budowlane, których co najmniej połowa całkowitej powierzchni użytkowej jest wykorzystywana do celów mieszkalnych. W przypadkach, gdy mniej niż połowa całkowitej powierzchni użytkowej wykorzystywana jest na cele mieszkalne, budynek taki klasyfikowany jest jako niemieszkalny, zgodnie z jego przeznaczeniem". Należy zatem przyjąć, że budownictwo mieszkaniowe jest również takim procesem inwestycyjnym w wyniku którego powstają budynki mieszkalne w rozumieniu PKOB.

2.2. Kryterium zasad dostępu do lokali mieszkalnych

Elementem definicji społecznego budownictwa czynszowego jest również dostęp do lokali mieszkalnych na zasadach nierynkowych. To ostatnie pojęcie należy rozumieć dosłownie jako zasady niezgodne z tymi panującymi na (wolnym) rynku, gdzie „decyzje kupna i sprzedaży – wzajemnie od siebie uzależnione – kształtują popyt i podaż oraz wypływają

[17] K. Zdun-Załęska, *Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 11–12.

[18] Dz. U. Nr 112, poz. 1316.

na poziom cen”[19]. Sam ustawodawca dookreśla zresztą pojęcie „nierynkowości” poprzez dodanie sformułowania „na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej”. Już sama władcza ingerencja podmiotu publicznego w stosunek między stronami, niezależnie nawet od kierunku tej interwencji, będzie powodować, że zasady dostępu do lokali mieszkalnych nie będą w pełni rynkowe, ponieważ nie zostaną ustalone poprzez wolną grę rynkową, a poprzez regulację państwa. Ustawa nie precyzuje przy tym o jakie kryteria chodzi, jaka ma być forma ich ustalenia oraz jakie konkretnie organy są do tego uprawnione. Ponadto użyte zostało niedookreślone pojęcie „dostęp”, które może być wąsko rozumiane jako samo nabycie tytułu prawnego do lokalu, albo szerzej — np. jako ustalenie dodatkowo niektórych elementów zobowiązania (np. regulowanej wysokości czynszu). Należy zatem przyjąć, że każdy legalny akt pochodzący od organów władzy publicznej i ustalający co najmniej kryteria nabycia tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego będzie mógł zostać wzięty pod uwagę przy stwierdzeniu, czy w danym przypadku mamy do czynienia ze społecznym budownictwem czynszowym.

W szczególności źródłem określenia kryteriów dostępu do lokali mieszkalnych może być ustawa. *De lege lata* przepisem o takim charakterze jest art. 30 u.n.f.p.b.m., który przewiduje warunki, jakie musi spełnić najemca lokalu wybudowanego przez towarzystwo budownictwa społecznego przy wykorzystaniu kredytu z Banku Gospodarstwa Krajowego lub finansowania zwrotnego. Przede wszystkim takimi kryteriami są: nieposiadanie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości oraz nieprzekraczanie przez gospodarstwo domowe wyznaczonego przez ustawodawcę progu dochodowego (tak w ust. 1; inne kryteria przewiduje ust. 1a, normujący sytuację, w której najem jest związany z koniecznością zmiany miejsca zamieszkania wynikającej ze zmiany miejsca pracy członka gospodarstwa domowego). Ponadto art. 28 ust. 2 u.n.f.p.b.m. ustala maksymalny czynsz za wynajem lokali z zasobu TBS. Przepisy powyższe stosuje się odpowiednio także do spółdzielni mieszkaniowych i spółek gminnych korzystających z finansowania zwrotnego (art. 15f u.n.f.p.b.m.). Inne możliwe źródło określenia kryteriów dostępu do lokali mieszkalnych to uchwała rady

[19] *Encyklopedia Popularna PWN*, Warszawa 2002, s. 746.

gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, przyjmowana na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. (zob. komentarz do art. 40 u.r.).

Co ciekawe, ustawodawca używa szerokiego sformułowania „dostęp do lokali mieszkalnych", a także, mimo posługiwania się nazwą „społeczne budownictwo czynszowe" nie ogranicza tej formy z definicji jedynie do stosunków najmu (nieodłącznie związanych z opłacaniem czynszu). W praktyce, ze względu na obowiązujące uwarunkowania prawne oraz funkcję omawianej instytucji prawnej, społeczne budownictwo czynszowe rzeczywiście będzie związane z budownictwem mieszkaniowym pod wynajem.

2.3. Kryterium źródła wsparcia finansowego

Komentowany przepis stanowi, że podmioty realizujące inwestycje w ramach społecznego budownictwa czynszowego korzystają ze wsparcia środkami publicznymi. To ostatnie pojęcie znajduje wyjaśnienie w art. 5 u.f.p., w którym ustawodawca nie definiuje środków publicznych, ale wymienia poszczególne ich kategorie. Zgodnie z treścią przepisu są nimi:

– dochody publiczne;
– środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
– niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
– inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
– przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z wymienionych w ustawie źródeł oraz
– przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.

Te pozyskane przez podmioty publiczne środki są następnie przeznaczane na finansowanie wydatków publicznych oraz rozchodów publicznych (art. 6 ust. 1 u.f.p.). Wsparcie dla podmiotów realizujących inwestycje w ramach społecznego budownictwa czynszowego może się mieścić *in abstracto* w obu tych kategoriach.

Sformułowanie „korzystają ze wsparcia środkami publicznymi" jest literalnie bardzo szerokie i tak należy je interpretować. Komentowany przepis nie ogranicza pojęcia wsparcia do jakiejś szczególnej jego formy. Słownikowo przez „wsparcie" rozumie się „pomoc udzieloną komuś, zwłaszcza pomoc materialną, pieniężną (…)"[20]. Może to być zatem wsparcie bezpośrednie: (1) bezzwrotne w formie finansowania lub dofinansowania albo (2) zwrotne (np. kredyt). Może to być również wsparcie pośrednie (np. zwolnienie z podatku od nieruchomości). Możliwość udzielenia wsparcia w konkretnym przypadku musi mieć jednak podstawę prawną.

I tak, wydaje się, że formą wsparcia inwestycji w ramach społecznego budownictwa czynszowego może być zwłaszcza finansowanie wydatków bezpośrednio ze środków publicznych, w tym przez same gminy, ich jednostki budżetowe (art. 11 u.f.p.) czy samorządowe zakłady budżetowe (art. 14 u.f.p. – zarówno jeśli chodzi o finansowanie inwestycji z własnych przychodów, jak i korzystanie z dotacji z budżetu gminy). Instrumentem przeznaczonym już dla jednostek spoza sektora finansów publicznych może być z kolei dotacja celowa przewidziana w art. 221 u.f.p., o ile podmiot realizujący inwestycję nie działa w celu osiągnięcia zysku[21], a dotacja ma być przeznaczona na cele publiczne, związane z realizacją zadań JST. Ponieważ dotacja ma dotyczyć przedsięwzięć rewitalizacyjnych, a rewitalizacja jest jednym z zadań publicznych określonych w art. 4 ust. 1 pkt 32a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, można wykorzystać w tym przypadku tryb przewidziany w rozdziale 2 tej ustawy (wspieranie lub powierzanie realizacji zadań publicznych). Ewentualną inną podstawą byłby art. 4

[20] E. Sobol (red.), *Nowy słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2002, s. 1149.

[21] W literaturze i orzecznictwie pojawiają się wątpliwości, czy beneficjentem dotacji celowej z art. 221 u.f.p. mogą być wyłącznie podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego w rozumieniu u.d.p.p. (zob. wyrok WSA w Opolu z 29 czerwca 2010 r., I SA/Op 259/10, LEX nr 643489 [za:] A. Zalcewicz [w:] H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.) *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Warszawa 2014, s. 581) czy też mogą to być również inne podmioty spełniające jedynie warunki: niezaliczania do sektora finansów publicznych i niedziałania w celu osiągnięcia zysku (tak: C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 535–536; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1009).

ust. 1 u.o.p.l., który wprowadza „tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej" jako zadanie własne gminy. Ponieważ to zadanie nie mieści się w katalogu z art. 4 ust. 1 u.d.p.p., konieczne byłoby zastosowanie w takiej sytuacji trybu umownego udzielenia dotacji (art. 221 ust. 2 *in fine* oraz ust. 3 u.f.p.). Innym sposobem wsparcia społecznego budownictwa czynszowego są instrumenty przewidziane w art. 15a u.n.f.p.b.m. Zgodnie z tym przepisem „Bank Gospodarstwa Krajowego udziela finansowania zwrotnego poprzez udzielanie kredytów oraz organizację emisji obligacji i gwarantowanie ich nabycia w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego". Beneficjentami takiego wsparcia mogą być towarzystwa budownictwa społecznego spełniające warunek, o którym mowa w art. 24 ust. 2 u.n.f.p.b.m., spółdzielnie mieszkaniowe oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosami w na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, niedziałające w formie towarzystwa budownictwa społecznego (spółki gminne). Warto dodać, że jednym z kryteriów oceny punktowej wniosków o udzieleniu finansowania zwrotnego przez BGK jest właśnie realizacja przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, mającego na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem, na obszarze objętym „programem w zakresie rewitalizacji" lub realizacja przez takie przedsięwzięcie celów rewitalizacyjnych ujętych w tym programie. Z kolei wsparcie w postaci zwolnienia przedmiotowego z podatku od nieruchomości może nastąpić na mocy uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.p.l. Powyższe wyliczenie form wsparcia należy uznać za przykładowe. Nie można bowiem wykluczyć również innych prawnie dopuszczalnych rozwiązań, które będą spełniały kryterium wsparcia środkami publicznymi w rozumieniu art. 27 ust. 2 pkt 2 *in fine* u.r.

Komentowany przepis wskazuje również, że wsparcie, o którym była mowa wyżej może nastąpić na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków. Taka regulacja gwarantuje jak najszersze możliwości spełnienia kryterium wsparcia środkami publicznymi.

2.4. Kryterium podmiotowe

Przepis art. 27 ust. 2 pkt 3 u.r. stanowi, że społeczne budownictwo czynszowe jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku. Literalne brzmienie przepisu oznacza, iż osiąganie zysku nie jest czynnikiem, który wyklucza dany podmiot z możliwości realizacji społecznego budownictwa czynszowego. Czynnikiem wykluczającym jest tylko taka sytuacja, w której zysk stanowi główny cel działania tego podmiotu. Inaczej mówiąc, podmiot działający przede wszystkim w celu osiągnięcia zysku nie może być wykonawcą inwestycji w zakresie społecznego budownictwa czynszowego.

Działanie w celu osiągnięcia zysku można zdefiniować jako dążenie do generowania i maksymalizowania zysków (tzn. czystych zysków), w sensie nadwyżki wpływów nad wydatkami[22]. N. Kowal w zasadzie utożsamia to sformułowanie z prowadzeniem działalności gospodarczej[23]. Należy zwrócić uwagę, że ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przyjmuje „niedziałanie w celu osiągnięcia zysku" jako jedno z kryteriów definicyjnych organizacji pozarządowej. Na kanwie tego przepisu w doktrynie podniesiono, że podstawowym i zasadniczym celem statutowym takich podmiotów nie może być cel zarobkowy, ale nie ma przeszkód ku temu, żeby obok statutowej działalności prowadzonej w celu niezarobkowym, podmioty takie prowadziły równocześnie ubocznie i akcesoryjnie określoną działalność zarobkową, z której dochód będzie wspierał i pomocniczo finansował realizację ich niekomercyjnych celów statutowych[24]. Działalność nakierowana na osiąganie zysku może być zatem jedynie środkiem umożliwiającym prowadzenie głównej działalności (niezarobkowej)[25]. Takie samo sfor-

[22] M. Szydło, *Zlecanie przez jednostki samorządu terytorialnego tworzonym przez siebie spółkom kapitałowym zadań publicznych*, Przegląd Prawa Publicznego 2007, nr 9, s. 88.

[23] N. Kowal, *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 22.

[24] M. Szydło, *Zlecanie przez jednostki…*, s. 88–89.Tezy autora dotyczą bezpośrednio spółek kapitałowych tworzonych przez gminy, które jednak są uznane za organizacje pozarządowe – stąd poglądy te mogą zostać odniesione również do wszystkich innych podmiotów niedziałających w celu osiągnięcia zysku.

[25] J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 51.

mułowanie („niedziałające w celu osiągnięcia zysku") znajduje się również w art. 221 ust. 1 u.f.p. i w rozumieniu tej ustawy oznacza niedziałanie w celu osiągnięcia zysku tylko w ramach konkretnego przypadku (w u.f.p. chodzi o działalność objętą dotacją celową), a nie w kontekście całokształtu działalności danego podmiotu[26].

Należy zauważyć, że w przypadku sformułowania jeszcze szerszego („podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku") w zasadzie chodzi o literalne wyrażenie tego, co doktryna wyinterpretowała z brzmienia wyżej omówionych przepisów. Podmiot prowadzący działalność w zakresie społecznego budownictwa czynszowego (niezależnie od jego formy organizacyjno-prawnej) może zatem osiągać zysk, który powinien jednak mieć wyłącznie charakter uboczny w stosunku do jego podstawowej działalności, a ponadto służy realizacji tej działalności. Należy się opowiedzieć również za takim rozumieniem przepisu, które uwzględnia podmioty prowadzące co prawda *in genere* działalność w celu zarobkowym, ale w przypadku tego konkretnego działania (wąskie ujęcie terminu „działanie"), jakim jest społeczne budownictwo czynszowe, funkcjonuje na zasadach niekomercyjnych. Takie podejście jest zgodne z wykładnią celowościową, albowiem można przypuszczać, że założeniem ustawodawcy było ograniczenie kręgu podmiotowego do takich osób czy jednostek, które będą chciały realizować budownictwo mieszkaniowe w celu niezarobkowym, a nie jedynie do podmiotów, które nie prowadzą żadnej innej działalności gospodarczej.

Niezależnie od powyższych rozważań, w każdym przypadku podmiotami spełniającymi przesłankę z art. 27 ust. 2 pkt 3 u.r. będą np. gmina lub gminna jednostka organizacyjna, organizacja pozarządowa, czy towarzystwo budownictwa społecznego (które na podstawie art. 24 ust. 1 u.n.f.p.b.m. przeznacza swoje dochody w całości na realizację celów statutowych)[27], a także spółka *non profit*, o której mowa w art. 3 ust. 3 pkt 4 u.d.p.p.

[26] C. Kosikowski, *Ustawa o finansach…*, s. 535; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach…*, s. 1006.

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

3. Inwestycje służące rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego jako cel publiczny

Komentowany przepis wprowadza do polskiego porządku prawnego nowy cel publiczny, którym jest przeprowadzanie inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego i jednocześnie spełniających warunki określone precyzyjnie w art. 27 komentowanej ustawy. Na wstępie wypada zaznaczyć, że zorganizowane budownictwo wielorodzinne było celem publicznym dla potrzeb wywłaszczenia nieruchomości na mocy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[28], która utraciła moc dnia 1 stycznia 1998 r., wraz z wejściem w życie obowiązującej u.g.n. W nowej ustawie nie zdecydowano się na wprowadzenie żadnego celu publicznego związanego z mieszkalnictwem z uwagi na negatywne doświadczenia z okresu funkcjonowania poprzedniej regulacji, kiedy to brak było precyzyjnie określonych przesłanek „zorganizowanego budownictwa wielorodzinnego"[29]. Obecnie jednak ustawodawca, ze względu na potrzeby efektywnego przeprowadzania procesu rewitalizacji, zdecydował się, choć w ograniczonym i doprecyzowanym zakresie, powrócić do poprzednio funkcjonującego rozwiązania. Niniejszy rozdział skupia się właśnie na omówieniu istoty celu publicznego, a także wskazaniu przesłanek uznania za taki cel społecznego budownictwa czynszowego.

3.1. Pojęcie i istota celu publicznego

Ustawodawca w komentowanym przepisie wprost odwołuje się do celu publicznego w rozumieniu art. 6 u.g.n. Próbując sformułować materialną definicję celów publicznych, należałoby podkreślić, że są one związane z: „powszechnym korzystaniem z jakiegoś dobra, przedmiotu, urządzenia itp. albo z korzystaniem z nich dla dobra powszechnego, przy czym powszechność oznacza dużą liczbę osób przebywających lub zamieszkujących na danym terytorium (wszystkich lub większość). Publiczny może też oznaczać dostępny dla dużej liczby (wszystkich lub

[28] T.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.

[29] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji*…, s. 38.

większości) wspomnianych osób”[30]. Określenie celów publicznych służy też realizacji interesów publicznych[31]. Należy jednak zauważyć, że u.g.n. wcale nie definiuje pojęcia „cel publiczny”, a jedynie wskazuje przejawy działalności, które należy zakwalifikować do celu publicznego. W tym kontekście M. Wolanin odwołuje się do funkcjonalnej definicji, a mianowicie twierdzi, że celem publicznym jest wszystko to, czego osiągnięciu służą poszczególne cele wskazane w art. 6 u.g.n.[32]. Pojęcie celu publicznego ma charakter ściśle normatywny, a uprawnienie do określania celów publicznych przysługuje tylko ustawodawcy[33]. W ujęciu formalnym, zarazem najbardziej użytecznym z praktycznego punktu widzenia, celem publicznym jest zatem to, co zostało tak wprost zakwalifikowane przez ustawodawcę – zarówno w katalogu z art. 6 u.g.n., jak i w innych ustawach (na podstawie art. 6 pkt 10 u.g.n.).

3.2. Skutki prawne uznania za cel publiczny

Pojęcie celu publicznego występuje już w Konstytucji. Przepis art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi, że: „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Konstytucja sytuuje więc cel publiczny w kontekście wywłaszczenia, które można w związku z tym określić jako kluczową instytucję prawną związaną z wyznaczaniem celów publicznych. Regulacja konstytucyjna znajduje swoje rozwinięcie w art. 112 u.g.n. Przepis ten stanowi o wywłaszczeniu jako o pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Wywłaszczenie może być dokonane wyłącznie ze względu na cele publiczne, jeżeli nie mogą one zostać zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą

[30] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 75.

[31] P. Czechowski [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 45.

[32] M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 41.

[33] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 września 2008 r., II SA/Sz 460/08, LEX nr 515295.

być nabyte w drodze umowy. Co do zasady wywłaszczenie wymaga przeznaczenia w planie miejscowym danego obszaru na cele publiczne (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.) lub wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Już chociażby doniosłe skutki prawne wywłaszczenia uzasadniają twierdzenie, że: „cele publiczne (…) nie mogą być interpretowane rozszerzająco, lecz muszą być stosowane literalnie”[34].

Oprócz instytucji wywłaszczenia kategoria celu publicznego znajduje również zastosowanie w innych przepisach u.g.n., tj. w:
– art. 13 ust. 2, który dotyczy darowizny nieruchomości na cele publiczne;
– art. 24 ust. 2 regulujący wykorzystywanie gminnych zasobów nieruchomości na cele publiczne;
– art. 34 ust. 8 przewidującym wyłączenie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w przypadku zbycia między Skarbem Państwa a JST albo między JST dla realizacji celów publicznych;
– art. 37 ust. 3 określającym możliwość zwolnienia z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne;
– art. 68 ust. 1 pkt 1 określającym możliwość udzielenia bonifikaty od ceny przy sprzedaży nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne;
– art. 72 ust. 3 pkt 4 ustalającym wysokość stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne;
– art. 83 ust. 2 pkt 2 ustalającym wysokość stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu za nieruchomości oddane na cele publiczne;
– art. 84 ust. 3 pkt 1 określającym możliwość udzielenia bonifikaty od opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu za nieruchomości oddane na cele publiczne;
– art. 97 ust. 3 pkt 1 określającym możliwość dokonania podziału nieruchomości z urzędu w przypadku jego niezbędności do realizacji celów publicznych;
– art. 97 ust. 6 określającym możliwość poniesienia kosztów podziału nieruchomości przez osobę lub jednostkę organizacyjną, która będzie realizowała cel publiczny;

[34] M. Wolanin [w:] J. Jaworski i in., *Ustawa o gospodarce…*, s. 48.

– art. 109 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 przewidującym prawo pierwokupu gminy w przypadku nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne lub objętym decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego)[35].

Dzięki odwołaniu do regulacji u.g.n., które uczyniono w komentowanym art. 27 ust. 1 u.r., wszystkie powyższe przepisy (przy uwzględnieniu pewnych odrębności, np. wynikających z art. 27 ust. 3 u.r.) będą mogły znaleźć zastosowanie do społecznego budownictwa czynszowego na obszarach SSR i taki jest zasadniczy skutek prawny wprowadzenia komentowanej regulacji.

3.3. Warunki uznania inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego za cel publiczny

Celem publicznym w rozumieniu art. 27 ust. 1 u.r. jest budowa lub przebudowa budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego wykonywana na obszarze Strefy oraz przewidziana w GPR w ramach przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy. Na podstawie brzmienia komentowanego przepisu możemy zatem wyróżnić trzy warunki uznania inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego za cel publiczny, a są nimi:
– rodzaj inwestycji;
– wykonywanie inwestycji na obszarze SSR oraz
– istnienie podstawy w GPR.

3.3.1. Rodzaj inwestycji

Katalog inwestycji stanowiących realizację celu publicznego w postaci społecznego budownictwa czynszowego został ograniczony do dwóch kategorii: budowy oraz przebudowy budynków. Sam budynek należy rozumieć, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane, jako obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanychposiadający fundamenty i dach. W tym kontekście budowa budynku to jego

[35] Zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce…*, s. 76.

wykonywanie w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa lub nadbudowa (art. 3 pkt 6 u.p.b.). Przebudowa budynku to natomiast wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego budynku, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów tj.: kubatura, powierzchnii zabudowy, wysokości, długości, szerokości bądź liczby kondygnacji (art. 3 pkt 7a u.p.b.). Przebudową będą zatem np. wydzielenie pomieszczenia wraz z realizacją instalacji wodnokanalizacyjnej, grzewczej i elektrycznej[36], likwidacja otworu drzwiowego przez jego zamurowanie[37] lub wymiana stropów drewnianych na betonowe czy też schodów wewnętrznych[38].

3.3.2. Wykonywanie inwestycji na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji

Drugim warunkiem uznania inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego za cel publiczny jest ich wykonywanie na obszarze SSR. Kluczowe znaczenie ma w tym przypadku uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 25 u.r. (zob. komentarz do art. 25). Najbardziej istotnym skutkiem takiego ujęcia zagadnienia jest ścisła ograniczoność terytorialna i z góry założona tymczasowość (okres nie dłuższy niż 10 lat) omawianego celu publicznego. Należy zatem zbadać czy określona uchwała weszła już w życie i czy nie przestała obowiązywać, a także sprawdzić czy dany teren znajduje się w granicach obszaru Strefy. Poza SSR społeczne budownictwo czynszowe, nawet spełniające wszystkie pozostałe kryteria definicyjne oraz warunki określone w przepisie, nie będzie stanowiło celu publicznego. Stąd też zasadnym jest uwzględnienie tego celu w ustawie szczególnej, a nie uzupełnianie katalogu z art. 6 u.g.n., który zawiera stałe i bardziej uniwersalne cele publiczne.

---

[36] Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 1033/13, LEX nr 1592110.

[37] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2013 r., VII SA/Wa 1425/13, LEX nr 1408002.

[38] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 marca 2012 r., II SA/Łd 47/12, LEX nr 1139083.

3.3.3. Podstawa w gminnym programie rewitalizacji

Do uznania budowy lub przebudowy budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego za cel publiczny niezbędne jest również ujęcie tych inwestycji w GPR, o którym mowa w art. 14 komentowanej ustawy. Akt ten, jako zasadniczy dokument strategiczny programujący politykę rewitalizacyjną, powinien uwzględniać przedsięwzięcia niezbędne do osiągnięcia celów rewitalizacji. Ustawodawca wskazuje przy tym konkretnie, że inwestycje muszą zostać przewidziane w ramach podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a u.r. (zob. komentarz do art. 15). Dopiero spełnienie tej przesłanki umożliwia uznanie społecznego budownictwa czynszowego za cel publiczny. Jak ponadto wskazuje Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa: „doniosłość skutków ustanowienia inwestycji celem publicznym wymaga, aby gminny program rewitalizacji wskazywał w sposób precyzyjny daną nieruchomość jako przeznaczoną pod realizację tego celu – nie może być to wskazanie domyślne (np. przedsięwzięcie w postaci budowy mieszkań komunalnych na pewnym obszarze)”[39].

4. Wyłączność lokalizacji inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego można określić jako podstawowe narzędzie planistyczne, na mocy którego m.in. ustala się rozmieszczenie inwestycji celu publicznego (art. 4 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 u.p.z.p.). Inwestycję celu publicznego należy rozumieć zgodnie z art. 2 pkt 5 u.p.z.p. jako działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa

[39] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 38.

w art. 6 u.g.n. W przypadku braku planu miejscowego dla tego obszaru właściwy organ wydaje decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 oraz art. 50 ust. 1 u.p.z.p.), a więc ma charakter wyjątku od ogólnej zasady, zgodnie z którą inwestycje celu publicznego ujmuje się w planie miejscowym.

Komentowany przepis art. 27 ust. 3 u.r. normuje powyższą kwestię odmiennie niż u.p.z.p., ponieważ stanowi, że lokalizację inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego określa się w planie miejscowym (oczywiście chodzi tu również o szczególną jego formę – miejscowy plan rewitalizacji, zob. komentarz do art. 41), jednocześnie milcząc o możliwości wydania w tej materii decyzji lokalizacyjnej. Oznacza to, że ustawodawca w u.r. zdecydował się uregulować kwestię lokalizacji tych inwestycji w sposób autonomiczny do u.p.z.p. i jednocześnie wykluczyć możliwość uzyskania w stosunku do nich decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W przypadku braku planu miejscowego niemożliwe będzie zatem przeznaczenie terenu pod społeczne budownictwo czynszowe ze skutkiem uznania tego ostatniego za cel publiczny. To obostrzenie, korespondujące z art. 30 u.r., dowodzi preferowania przez ustawodawcę planu miejscowego jako formy prawnej mogącej w najskuteczniejszy sposób zapewnić kompleksową, spójną i przemyślaną realizację procesu rewitalizacji.

W celu lokalizacji inwestycji w zakresie społecznego budownictwa czynszowego w warunkach komentowanego przepisu należy wskazać w planie miejscowym dla konkretnych nieruchomości lub działek ewidencyjnych[40] przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową (symbol: „MN" lub „MW"), że realizacja zabudowy zgodnej z tym planem następuje w ramach realizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 6 u.g.n. Odwołanie się wprost do katalogu celów publicznych z u.g.n. jest warunkiem koniecznym do wywołania przewidzianych w tej ustawie skutków prawnych uznania społecznego budownictwa czynszowego za cel publiczny.

[40] *Ibidem*, s. 39.

Damian Zelewski

Art. 28. 1. Na obszarze Strefy lokator jest obowiązany opróżnić, na czas wykonywania robót budowlanych, lokal wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jeżeli jest to niezbędne do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a, polegających na remoncie, przebudowie albo budowie obiektu budowlanego.

2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta na piśmie wskazuje lokatorowi termin opróżnienia lokalu i przeniesienia lokatora do lokalu zamiennego w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Termin nie może być krótszy niż 60 dni, licząc od dnia doręczenia pisma wskazującego lokal zamienny.

3. Po zakończeniu wykonywania robót budowlanych wójt, burmistrz albo prezydent miasta udostępnia lokatorowi, 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 – zawiera z lokatorem umowę najmu lokalu:

1) w tej samej miejscowości, o powierzchni, wyposażeniu i stanie technicznym równych lub korzystniejszych niż w lokalu, o którym mowa w ust. 1;

2) spełniającego wymagania lokalu zamiennego w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – w przypadku gdy powierzchnia, wyposażenie i stan techniczny lokalu, o którym mowa w ust. 1, są mniej korzystne niż określone dla lokalu zamiennego.

4. Warunków, o których mowa w ust. 3, w zakresie położenia, powierzchni, wyposażenia i stanu technicznego lokalu nie stosuje się, jeżeli lokator wyrazi na to zgodę.

5. Za zgodą lokatora, zawarcie nowej umowy najmu dotyczącej innego lokalu może nastąpić przed opróżnieniem lokalu, o którym mowa w ust. 1.

6. Obowiązek pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa na gminie.

7. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta informuje lokatora o przysługujących mu prawach związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a, równocześnie ze wskazaniem lokalu zamiennego w przypadku, o którym mowa w ust. 2.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Zakres zastosowania komentowanego przepisu
   2.1. Przedmiot obowiązku
   2.2. Podmiot zobowiązany
3. Powstanie i wykonalność obowiązku opróżnienia lokalu przez lokatora
4. Skutki prawne powstania i wykonania obowiązku opróżnienia lokalu przez lokatora
5. Obowiązek informacyjny wójta (burmistrza, prezydenta miasta)

1. Wprowadzenie

Komentowany artykuł jest kolejnym z przepisów wprowadzających szczególne narzędzia prawne w celu zapewnienia sprawnej realizacji procesu rewitalizacji na obszarze SSR. Konsekwencją podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie ustanowienia SSR może być konieczność opróżnienia lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy na czas wykonywania robót budowlanych w ramach realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Obowiązek opróżnienia lokalu w związku z rewitalizacją obszarów zdegradowanych bezpośrednio wpływa na sytuację prawną i faktyczną lokatorów, dlatego ustawodawca przewiduje rozwiązania o charakterze gwarancyjnym oraz kompensacyjnym, których celem jest minimalizowanie związanych z tym niedogodności.

Wymaga podkreślenia, że komentowana regulacja nie stanowi *novum*, albowiem ustawodawca przewiduje zbliżone rozwiązania w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 10 ust. 4 przywołanej ustawy lokator jest obowiązany opróżnić lokal i przenieść się na koszt właściciela do lokalu zamiennego, jeżeli wymaga tego rodzaj koniecznej naprawy lokalu. Przeniesienie do lokalu zamiennego może trwać maksymalnie rok. Po upływie tego terminu właściciel jest obowiązany udostępnić lokatorowi w ramach istniejącego stosunku prawnego naprawiony lokal. Czynsz za lokal zamienny, bez względu na jego wyposażenie techniczne, nie może być wyższy niż czynsz za lokal dotychczasowy[41].

Gmina jako właściciel lokali należących do jej zasobu działa w formach niewładczych, właściwych dla prawa prywatnego (sfera *dominium*), m.in. oddając te lokale w najem na podstawie umów cywilnoprawnych[42], co do zasady na czas nieoznaczony – za wyjątkiem lokali socjalnych oraz lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy (art. 20 ust. 1 i 2 u.o.p.l.). Zasady wynajmowania takich lokali określa rada gminy w drodze uchwały (art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l.). Jednakże niezależnie od postanowień umownych, lokal taki może podlegać opróżnieniu, jeżeli tak stanowią przepisy ustawy. Tego typu regulacją jest właśnie art. 28 ust. 1 ustawy o rewitalizacji. Celem ustanowienia komentowanego przepisu jest umożliwienie bardziej efektywnej modernizacji zasobu nieruchomości na obszarach SSR. Z uwagi na szczególny charakter przepisów dotyczących Strefy, należy przyjąć, że w tym zakresie wyłączone jest stosowanie u.o.p.l., poza przypadkami

---

41 Zob. K. Zdun-Załęska, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 103.

42 W tym przypadku „mamy jednak do czynienia ze zjawiskiem współregulacji, ponieważ przy zawieraniu tego typu umów pod uwagę wziąć należy zarówno regulację wynikającą z przepisów prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego. Przepisy prawa administracyjnego w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wprowadzają pewne odrębności w stosunku do cywilnoprawnej umowy najmu. Wskazana regulacja o charakterze administracyjnoprawnym określa bowiem zasady, na jakich może dojść do zawarcia takiej umowy, a nadto normuje ona również zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy" (J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2009, s. 282–283).

gdy sama u.r. odsyła do unormowań tego pierwszego aktu, a także pomocniczo w zakresie rozumienia niektórych pojęć używanych w ustawie.

2. Zakres zastosowania komentowanego przepisu

Obowiązek wynikający z komentowanego przepisu dotyczy potencjalnie opróżnienia każdego lokalu, który wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 u.o.p.l. do mieszkaniowego zasobu gminy należą lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. Ustalenie zakresu zastosowania art. 28 u.r. wymaga określenia, czego konkretnie dotyczy uregulowany w nim obowiązek oraz wskazania podmiotu zobowiązanego.

2.1. Przedmiot obowiązku

Przedmiotem obowiązku przewidzianego w art. 28 ust. 1 u.r. jest opróżnienie „lokalu" wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zgodnie z definicją legalną przewidzianą w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. przez „lokal" należy rozumieć lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Dodatkowo ustawodawca doprecyzowuje, że nie jest lokalem w rozumieniu u.o.p.l. pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych. Z przywołanej regulacji wynika, że lokalem w rozumieniu u.o.p.l. jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Poza tym jest nim również lokal, który co prawda nie jest w pełni wyodrębniony pod względem technicznym i nie spełnia przesłanki samodzielności, ale nadaje się do

zamieszkania i służy do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz pracownia twórcy[43].

Przedmiotem obowiązku przewidzianego w komentowanym przepisie jest opróżnienie lokalu na czas wykonywania robót budowlanych. Ustawodawca nie określa wprost, co należy rozumieć przez „opróżnienie lokalu". Wydaje się, że oznacza to, że lokator jest zobowiązany do opuszczenia lokalu, do zabrania wszystkich rzeczy oraz zwierząt nienależących do właściciela, a także do zadbania o to, aby lokal opuściły wszystkie inne osoby go zajmujące. Wymaga podkreślenia, że obowiązek opróżnienia lokalu położonego na obszarze SSR wynika wprost z przepisów ustawy. Jeżeli rada gminy skorzysta z fakultatywnego narzędzia rewitalizacji, to samo przyjęcie uchwały o ustanowieniu SSR determinuje aktualizację przedstawionego obowiązku, jeżeli „jest to niezbędne do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych". Rada gminy nie ustanawia tego obowiązku w treści uchwały (jak np. zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze SSR).

Obowiązek opróżnienia lokalu co do zasady ma charakter tymczasowy. Lokal musi bowiem pozostawać opróżniony jedynie na czas wykonywania robót budowlanych. Ustawodawca wyraźnie zastrzega, że lokator opróżnia lokal „na czas wykonywania robót budowlanych" polegających na remoncie, przebudowie albo budowie obiektu budowlanego w ramach realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a komentowanej ustawy.

2.2. Podmiot zobowiązany

Podmiotem zobowiązanym do opróżnienia lokalu na podstawie art. 28 ust. 1 u.r. jest lokator. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. lokatorem jest najemca lokalu lub osoba używająca lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Regulacja u.o.d.p.l. nie definiuje pojęcia „tytułu prawnego do lokalu". W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreślono szerokie znaczenie tego pojęcia, które może wywodzić się zarówno z prawa rzeczowego (własności, użytkowania wieczystego), jak również może mieć charakter obligacyjny wynikający

[43] R. Dziczek, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, Warszawa 2015, s. 50.

z umowy (najmu, dzierżawy, użyczenia itp.)[44]. Tytułami prawnymi do lokalu, które determinują uzyskanie statusu lokatora w rozumieniu przywołanej regulacji będą zatem: „najem, podnajem, dożywocie, użyczenie, służebność osobista, użytkowanie lokalu (jako odrębnego przedmiotu prawa własności), użytkowanie nieruchomości z ograniczeniem do korzystania z danego lokalu, spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego. Ponadto za lokatorów uważa się osoby wywodzące swój tytuł prawny do korzystania z lokalu z tytułu innego lokatora"[45]. Poza zakresem pojęcia „lokator" w rozumieniu u.o.p.l. pozostają jedynie te osoby, które: po pierwsze, używają lokalu bez tytułu prawnego (w tym prekarzyści, czyli władający lokalem ze względu na grzeczność osoby mającej tytuł prawny[46]) i po drugie, używają lokalu, gdyż służy im prawo własności nieruchomości[47]. Co do zasady lokatorami mogą być tylko osoby fizyczne, gdyż tylko one mogą zaspokajać potrzeby mieszkaniowe. Przyjmuje się jednak, że status lokatora może również uzyskać osoba prawna, jeżeli oddaje ona lokal w bezpłatne używanie lub podnajem osobom fizycznym[48]. Z uwagi na to, że zakres przedmiotowy komentowanego przepisu dotyczy jedynie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w związku z tym należy uznać, że pojęcie „lokator" w rozumieniu tego przepisu ogranicza się do osób fizycznych wynajmujących lokal mieszkalny od gminy, gminnych osób prawnych lub spółek prawa handlowego z udziałem gminy (z wyjątkiem TBS).

3. Powstanie i wykonalność obowiązku opróżnienia lokalu przez lokatora

Obowiązek opróżnienia lokalu przewidziany w art. 28 ust. 1 u.r. aktualizuje się w przypadku kumulatywnego zaistnienia następujących przesłanek:

---

[44] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., IV SA/Po 1159/13, LEX nr 1474656.

[45] K. Zdun-Załęska, *Ustawa o ochronie…*, s. 20–21.

[46] *Ibidem*, s. 21.

[47] Wyrok SN z dnia 26 lipca 2004 r., V CA 1/04, LEX nr 503242.

[48] F. Zoll, M. Olczyk, M. Pecyna, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 38–39.

– ustanowienia na danym obszarze SSR;
– niezbędności dla realizacji podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
– określonego charakteru tych przedsięwzięć polegających na remoncie, przebudowie lub budowie obiektu budowlanego.

Po pierwsze, lokator będzie zobowiązany do opróżnienia lokalu, jeżeli rada gminy podejmie na podstawie art. 25 u.r. uchwałę w sprawie ustanowienia SSR. Ze względu na to, że uchwała ma ograniczony termin obowiązywania, istotne jest ustalenie czy szczególny reżim prawny obowiązuje na obszarze położenia lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Lokator jest zobowiązany do opróżnienia lokalu wyłącznie w okresie obowiązywania SSR.

Po drugie, obowiązek opróżnienia lokalu aktualizuje się wyłącznie, jeżeli jest to niezbędne do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a u.r., polegających na remoncie, przebudowie albo budowie obiektu budowlanego. Opróżnienie lokalu powinno bowiem stanowić *ultima ratio*, czyli rozwiązanie stosowane dopiero w ostateczności, jeżeli wszystkie inne środki osiągnięcia zamierzonego celu byłyby niewystarczające. Kryterium niezbędności (konieczności, koniecznej potrzeby[49]) determinuje, że opróżnienie lokalu może nastąpić tylko wówczas, gdy wykaże się (w drodze symulacji), że podstawowe przedsięwzięcie rewitalizacyjne nie będzie mogło zostać zrealizowane. Jeżeli natomiast określone roboty budowlane można wykonać bez odejmowania lokatorowi prawa do używania lokalu, to przedstawiony obowiązek nie może się zaktualizować. Ze względu na doniosłe konsekwencje opróżnienia lokalu, które bezpośrednio wpływają na sytuację faktyczną i prawną lokatora należy przyjąć, że art. 28 ust. 1 u.r. nie może być interpretowany rozszerzająco. W tym przypadku „niezbędność" staje się prawnym (ale zarazem aksjologicznym) uzasadnieniem ograniczenia sfery uprawnień lokatora. Ustawodawca wiąże bowiem obowiązek opróżnienia lokalu bezpośrednio z realizacją podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które zostały przewidziane w GPR [szerzej zob. komentarz do art. 15]. W związku z tym w każdym przypadku należy ocenić, czy właściciel (gmina) nie wykorzystuje regu-

[49] E. Sobol (red.), *Nowy słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2002, s. 532.

lacji przewidzianej w komentowanym przepisie wyłącznie w celu usunięcia lokatora z lokalu mieszkalnego, co stanowiłoby nadużycie prawa w rozumieniu art. 5 k.c.[50]

Po trzecie, ustawodawca konkretyzuje w art. 28 ust. 1 u.r. *in fine* sposób realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych uzasadniających opróżnienie lokalu. Mogą one bowiem polegać jedynie na: remoncie, przebudowie lub budowie obiektu budowlanego. Znaczenie pojęcia „budowy" oraz „przebudowy" zostało wyjaśnione w komentarzu do art. 27 ustawy. Przez „remont" należy natomiast rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji (z jednoczesnym dopuszczeniem stosowania wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym – art. 3 pkt 8 u.p.b.). Tym samym ustawodawca zawęża zakres robót budowlanych, których wykonywanie może spowodować obowiązek opróżnienia lokalu przez lokatora. Ustalenie znaczenia pojęcia „obiekt budowlany" również wymaga odwołania do ustawy odrębnej. Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.p.b. obiektem budowlanym jest budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

Dopiero w przypadku stwierdzenia istnienia wymienionych warunków wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ, który z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. gospodaruje mieniem komunalnym, może wskazać lokatorowi na piśmie termin opróżnienia lokalu i przeniesienia lokatora do lokalu zamiennego. Ustawodawca ogranicza wójta wyznaczeniem minimalnego terminu gwarancyjnego. Termin opróżnienia lokalu przez lokatora nie może być krótszy niż 60 dni, licząc od dnia doręczenia pisma wskazującego lokal zamienny. Nie ma jednak żadnych przeszkód, żeby wskazany termin był dłuższy. Niemniej obowiązek opróżnienia lokalu stanie się wykonalny dopiero w momencie upływu terminu wyznaczonego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

[50] A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 235–236.

4. Skutki prawne powstania i wykonania obowiązku opróżnienia lokalu przez lokatora

Aktualizacja obowiązku opróżnienia lokalu wchodzącego w skład gminnego zasobu nieruchomości w warunkach komentowanego przepisu wywołuje doniosłe konsekwencje. Skutki prawne aktualizacji obowiązku opróżnienia lokalu dotyczą bezpośrednio sytuacji prawnej lokatora, a także determinują określone obowiązki po stronie gminy. Poza tym należy zróżnicować skutki prawne, które powstają w związku z dobrowolnym opróżnieniem lokalu przez lokatora oraz skutki prawne, które powstają w przypadku przymusowej realizacji wskazanego obowiązku.

W przypadku aktualizacji obowiązku wskazanego w art. 28 ust. 1 u.r. lokator jest zobowiązany do dobrowolnego opróżnienia lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego gminy w terminie wskazanym w piśmie (nie krótszym niż 60 dni). Ustawodawca zabezpiecza interesy prawne i faktyczne lokatora, albowiem zobowiązuje wójta do wskazania w tym samym piśmie terminu przeniesienia lokatora do lokalu zamiennego w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.o.p.l. Zgodnie z przywołaną regulację za „lokal zamienny" należy uważać lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m^2 powierzchni łącznej pokoi, a w przypadku gospodarstwa jednoosobowego 20 m^2 tej powierzchni. Pomimo braku wyrażenia tego *expressis verbis* oczywiste jest, że obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest nie tylko wskazanie w piśmie, o którym mowa w ust. 2 komentowanego przepisu, terminu przeniesienia, ale także samo dostarczenie lokalu zamiennego[51]. Na podstawie przywołanej definicji legalnej można wyróżnić trzy kryteria, które musi spełniać lokal zamienny w odniesieniu do lokalu doty-

[51] Jak wskazał WSA w Krakowie realizacja tego obowiązku nie odbywa się na drodze administracyjnoprawnej, ale należy do domeny prawa cywilnego (zob. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 12 maja 2009 r., III SA/Kr 1099/08, LEX nr 1065864).

chczasowego: tożsamość położenia, tożsamość wyposażenia oraz tożsamość powierzchni pokoi (w tym ostatnim przypadku z zastrzeżeniem możliwego odstępstwa, o ile powierzchnia będzie spełniała wymagane w ustawie minimum[52]). Kryteria te mają zapewnić zminimalizowanie negatywnych skutków przeprowadzki dla lokatora, który ma obowiązek opróżnić lokal dotychczasowy. Jeżeli gmina nie zapewni lokalu zamiennego, obowiązek nie będzie wykonalny, a co za tym idzie lokator będzie mógł pozostać w dotychczas zajmowanym lokalu do czasu wywiązania się ze swoich obowiązków przez gminę. W razie gdyby doszło do postępowania egzekucyjnego lokatorowi będą przysługiwać z tego względu zarzuty przeciwko gminie.

Co do zasady opróżnienie lokalu i przeprowadzka do lokalu zamiennego nie niweczy dotychczas łączącego strony stosunku najmu. Istnieje on nadal, jedynie tymczasowo (na czas wykonywania robót budowlanych) zmieniają się jego warunki. Takie rozwiązanie, wprowadzone pod wpływem organizacji społecznych na etapie prac nad projektem w komisjach sejmowych[53], należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Zapewnia ono bowiem lokatorom większą stabilizację oraz lepszą ochronę praw. Warto również podkreślić, że nie ma żadnych przeszkód, żeby gmina zawarła z lokatorem dodatkową umowę w celu dookreślenia warunków korzystania z lokalu zamiennego[54].

Doniosłe znaczenie z perspektywy ochrony praw lokatorów ma regulacja przewidziana w ust. 3 komentowanego przepisu, w której ustawodawca zobowiązuje organ wykonawczy gminy do udostępnienia lokatorowi tego samego lokalu w ramach istniejącego stosunku prawnego. Wskazany obowiązek aktualizuje się po zakończeniu wykonywania robót budowlanych związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Lokatorowi przysługuje w tym przypadku roszczenie o udostępnienie opróżnionego lokalu. Obowiązek udostępnienia lokatorowi tego samego lokalu po zakończeniu robót budowlanych jest zgodne z zasadą

[52] Zob. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., I OSK 1712/12, LEX nr 1360817.

[53] Sejm RP, 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: 19.12.2016].

[54] R. Dziczek, *Ochrona praw…*, s. 111.

inkluzji społecznej, która stanowi *ratio legis* komentowanej ustawy [zob. komentarz do art. 3 ustawy][55]. Co jednak istotne, przywołana regulacja nie ma charakteru bezwzględnego, ponieważ ustawodawca zastrzega, że jeżeli udostępnienie tego samego lokalu jest niemożliwe z uwagi na przebudowę lokalu, zmianę sposobu jego użytkowania lub brak zgody lokatora, to wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiera z lokatorem nową umowę najmu lokalu. Wynika z tego, że przesłanki zawarcia nowej umowy mogą mieć obiektywne uzasadnienie (przebudowa lub zmiana sposobu użytkowania lokalu) bądź subiektywne (brak zgody lokalu). Komentowana regulacja gwarantuje lokatorowi zachowanie dotychczasowych standardów mieszkaniowych, albowiem przedmiotem nowej umowy najmu powinien być lokal położony w tej samej miejscowości, a także o powierzchni, wyposażeniu i stanie technicznym równych lub korzystniejszych niż w opróżnionym lokalu. Co więcej, nowa umowa najmu powinna dotyczyć lokalu spełniającego wymagania lokalu zamiennego w rozumieniu u.o.p.l., jeżeli powierzchnia, wyposażenie i stan techniczny opróżnionego lokalu są mniej korzystne niż określone dla lokalu zamiennego. Przedstawionych warunków dotyczących położenia, powierzchni, wyposażenia i stanu technicznego lokalu nie stosuje się, jeżeli lokator wyrazi na to zgodę.

Komentowany przepis przewiduje również możliwość zawarcia nowej umowy najmu, dotyczącej innego lokalu, jeszcze przed opróżnieniem lokalu, jeśli lokator wyrazi zgodę na takie rozwiązanie. Należy wskazać, że w omawianym przypadku zgoda lokatora powinna być jednoznaczna i wyrażona na piśmie w celach dowodowych. Ponadto trzeba podkreślić, że lokator nie ma roszczenia o zawarcie takiej umowy najmu. Z treści regulacji wynika, że formalnie inicjatywa należy w tym zakresie do gminy. Jeżeli lokator wyrazi zgodę na zawarcie nowej umowy najmu dotyczącej innego lokalu, to najpierw strony powinna rozwiązać poprzedni stosunek najmu. Dotychczasowy stosunek najmu nie wygasa bowiem z mocy prawa. Lokator oraz gmina powinni złożyć oświadczenia woli w sprawie zgodnego rozwiązania umowy najmu opróżnionego lokalu. Przedstawione rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, ponieważ zapewnia lokatorowi poczucie stabilizacji (przez uniknięcie stanu

[55] Por. uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 14.

„tymczasowości" oraz konieczności dwóch przeprowadzek), a gminie umożliwia zaoszczędzenie kosztów związanych z przeprowadzką lokatora do lokalu zamiennego[56].

Ustawodawca wprost określa w art. 28 ust. 6 u.o.p.l., że obowiązek pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa na gminie. Takie rozwiązanie jest uzasadnione, ponieważ lokator nie powinien ponosić finansowych konsekwencji związanych z wykonywaniem robót budowlanych dotyczących nieruchomości stanowiących własność gminy. Zasadne jest twierdzenie, że gmina jest zobowiązana na podstawie komentowanego przepisu do sfinansowania wszystkich niezbędnych kosztów przeprowadzki, które obejmują m.in. przewóz ruchomości wraz z ich umieszczeniem w nowym lokalu oraz koszt przeinstalowania urządzeń stanowiących wyposażenie dotychczasowego lokalu.

5. Obowiązek informacyjny wójta (burmistrza, prezydenta miasta)

Przepis art. 28 ust. 7 u.o.p.l. nakłada na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) szczególne obowiązki informacyjne względem lokatora. Organ wykonawczy gminy powinien poinformować lokatora o przysługujących mu prawach związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a u.r., równocześnie ze wskazaniem lokalu zamiennego w przypadku konieczności opróżnienia lokalu i przeniesienia lokatora do lokalu zamiennego. Na podstawie omawianego przepisu organ wykonawczy gminu jest zobowiązany do poinformowania lokatora o:

– prawie do lokalu zamiennego w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.o.p.l. na czas trwania robót budowlanych związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz o możliwości nieopróżnienia lokalu do czasu faktycznego (skutecznego) dostarczenia lokalu zamiennego;
– roszczeniu o udostępnienie tego samego lokalu po zakończeniu robót budowlanych w lokalu/budynku w ramach tej samej umowy;
– możliwości zawarcia nowej umowy najmu dotyczącej innego lokalu jeszcze przed opróżnieniem lokalu;

[56] Zob. M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 40.

– roszczeniu o zawarcie nowej umowy najmu dotyczącej innego lokalu (lub możliwości odstąpienia od umowy) w sytuacji, gdy udostępnienie tego samego lokalu jest niemożliwe z uwagi na jego przebudowę, zmianę sposobu jego użytkowania lub brak zgody lokatora oraz o warunkach, jakie musi spełniać lokal w ramach nowej umowy i uprawnieniu do wyrażenia zgody na niespełnianie tych warunków;
– ponoszeniu przez gminę wszelkich kosztów przeprowadzki lokatora.

Pomimo, że nie jest to związane wprost z uprawnieniami lokatora, to wydaje się, że organ gminy powinien również pouczyć go o konsekwencjach niewypełnienia obowiązku opróżnienia lokalu, które są uregulowane w art. 29 u.r.

Ustawodawca nie określa formy powiadomienia lokatora przez organ wykonawczy gminy. Preferowanym i najbardziej pewnym sposobem zapewniającym skuteczne powiadomienie jest doręczenie lokatorowi pisma zawierającego pouczenie o uprawnieniach w jasnej i komunikatywnej formie. Pouczenia te mogą zostać zawarte szczególnie w piśmie wskazującym lokatorowi termin opróżnienia lokalu i przeniesienia lokatora do lokalu zamiennego, o którym mowa w art. 28 ust. 2 komentowanej ustawy.

Damian Zelewski

Art. 29. 1. W przypadku, o którym mowa w art. 28 ust. 1, gdy lokator nie opróżnił lokalu w terminie, o którym mowa w art. 28 ust. 2, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może wystąpić do wojewody z wnioskiem o wydanie decyzji nakazującej opróżnienie lokalu.

2. Wojewoda wydaje decyzję nakazującą opróżnienie lokalu w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1. Na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli jest to uzasadnione interesem gospodarczym gminy.

3. Od decyzji nakazującej opróżnienie lokalu, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia, stronie służy odwołanie do ministra właściwego

do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

4. Do postępowania w sprawie wydania decyzji o opróżnieniu lokalu prowadzonego na podstawie przepisów ustawy, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.).

5. Do egzekucji obowiązku wynikającego z decyzji, o której mowa w ust. 2, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Egzekucję obowiązku wynikającego z decyzji przeprowadza się w terminie 30 dni od dnia doręczenia lokatorowi zawiadomienia o wszczęciu postępowania egzekucyjnego, do lokalu zamiennego w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, wskazanego w tym wniosku.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Decyzja nakazująca opróżnienie lokalu
3. Egzekucja obowiązku wynikającego z decyzji nakazującej opróżnienie lokalu

1. Wprowadzenie

Przepis art. 29 u.r. reguluje konsekwencje braku dobrowolnego opróżnienia lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy na czas wykonywania robót budowlanych niezbędnych do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych na obszarze SSR. Komentowana regulacja przewiduje zasady postępowania w sprawie wydania decyzji o nakazie opróżnienia lokalu przez lokatora. Ustawodawca określa również zasady egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu w przypadku niewykonania decyzji administracyjnej. Komentowany przepis zawiera w tym zakresie szczególne rozwiązania prawne, które mają na celu usprawnienie postępowań administracyjnych z jednoczesnym uwzględnieniem ochrony praw lokatorów.

2. Decyzja nakazująca opróżnienie lokalu

Jeżeli lokator nie opróżni dobrowolnie lokalu położonego na obszarze SSR na czas wykonywania remontu, przebudowy albo budowy obiektu budowlanego, to organ wykonawczy gminy może wystąpić do wojewody z wnioskiem o wydanie decyzji nakazującej opróżnienie lokalu. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może złożyć określony wniosek, jeżeli lokator nie opróżni lokalu w terminie określonym w piśmie wskazującym lokal zamienny (min. 60 dni licząc od dnia doręczenia tego pisma). Jak wskazuje M. Romańska, wykonanie obowiązku po wszczęciu postępowania administracyjnego – co do zasady – nie jest przesłanką uznania tego postępowania za bezprzedmiotowe[57]. Oznacza to, że w przypadku dobrowolnego opróżnienia lokalu przez lokatora – ale po wszczęciu postępowania administracyjnego – organ może wydać decyzję w sprawie ustalenia określonego obowiązku. Wnioskodawca może jednak wystąpić o umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 2 k.p.a.

Wojewoda wydaje decyzję nakazującą opróżnienie lokalu wyłącznie, jeżeli lokator nie opróżnił lokalu pomimo zaistnienia wszystkich przesłanek określonych w art. 28 u.r., a termin dobrowolnego wykonania tego obowiązku przez lokatora bezskutecznie upłynął. Komentowany przepis zawiera szczególne regulacje dotyczące załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Co do zasady bowiem, zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a., organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Przepis art. 35 § 2 k.p.a. określa, które sprawy powinny być załatwiane niezwłocznie, natomiast przepis art. 35 § 3 k.p.a. stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Zgodnie jednak z art. 35 § 4 k.p.a. przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż przedstawione. Do takich regulacji szczególnych należy art. 29 ust. 2 komentowanej ustawy. W celu usprawnienia postępowania admi-

[57] M. Romańska [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 717.

nistracyjnego ustawodawca zastrzega, że wojewoda wydaje decyzję o nakazie opróżnienia lokalu w terminie 30 dni od dnia złożenia w tej sprawie wniosku przez organ wykonawczy gminy. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że wskazany termin procesowy ma dla wojewody charakter instrukcyjny. Oznacza to, że „jego upływ nie pozbawia organu zdolności do rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji ani też nie powoduje wadliwości decyzji wydanej w takim postępowaniu”[58].

Decyzja o nakazie rozbiórki powinna zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a., tj.:
– oznaczenie organu administracji publicznej;
– datę wydania;
– oznaczenie strony lub stron;
– powołanie podstawy prawnej (w tym przypadku art. 29 ust. 2 u.r., ale także przepisów określających właściwość rzeczową, miejscową i funkcjonalną[59] organu oraz przepisów procesowych[60]);
– rozstrzygnięcie;
– uzasadnienie faktyczne i prawne;
– pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
– podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny;
– pouczenie o dopuszczalności wniesienia odwołania od decyzji.

Przepis art. 29 ust. 2 *in fine* k.p.a. stanowi, że wojewoda na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nadaje decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli jest to uzasadnione interesem gospodarczym gminy. Przywołana regulacja ma charakter wyjątkowy ponieważ, co do zasady decyzje administracyjne wydane w pierwszej instancji nie podlegają wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, a wniesienie odwołania w prawnie przewidzianym terminie wstrzymuje ich wykonanie (art. 130 § 1 i 2 k.p.a.). Nadanie decyzji administracyjnej

[58] A. Golęba [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postepowania…*, s. 309.
[59] J. Lang [w:] J. Lang (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 56.
[60] J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 60.

rygoru natychmiastowej wykonalności powoduje natomiast to, że „decyzja staje się wykonalna i stanowi tytuł egzekucyjny, mimo że nie jest ostateczna”[61]. Komentowana regulacja przyznaje wojewodzie kompetencję do nadania decyzji nakazującej opróżnienie lokalu rygoru natychmiastowej wykonalności pod warunkiem łącznego spełnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze, musi o to wnioskować organ wykonawczy gminy, co oznacza, że rygor natychmiastowej wykonalności nie może zostać nadany przez wojewodę z urzędu. Po drugie, nadanie takiego rygoru musi być uzasadnione „interesem gospodarczym gminy”. Przywołana regulacja stanowi *lex specialis* względem art. 108 § 1 k.p.a., ponieważ odwołuje się do niewymienionej w nim klauzuli generalnej „interesu gospodarczego gminy”, która uzasadnia nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Wskazana klauzula przyznaje wojewodzie pewną elastyczność co do nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, ale ze względu na to, że stanowi zwrot o niedookreślonym zakresie znaczeniowym, będzie wymagać przeprowadzenia wnikliwego procesu wykładni[62]. W omawianym przypadku „interes gospodarczy gminy” należy bezpośrednio wiązać z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności z możliwością wystąpienia opóźnień w przeprowadzeniu robót budowlanych, które mogą spowodować straty ekonomiczne dla gminy. Biorąc pod uwagę, że art. 29 ust. 2 u.r. *in fine* przewiduje wyjątek od zasady niewykonywania decyzji nieostatecznych, to ustalenie czy w danych okolicznościach nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest uzasadnione interesem gospodarczym gminy, podlega ścisłej wykładni. Jeżeli jednak wojewoda stwierdzi istnienie tej przesłanki, to jest zobowiązany do nadania decyzji o nakazie opróżnienia lokalu rygoru natychmiastowej wykonalności, co jednak powinien zawsze szczegółowo uzasadnić[63].

Od decyzji nakazującej opróżnienie lokalu wydanej w I instancji przez wojewodę, stronie przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Zgodnie z art. 29 ust. 3 u.r. strona powinna wnieść

[61] A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postepowania…*, s. 675.
[62] Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., II OSK 1134/09, LEX nr 597140.
[63] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2017 r., VI SA/Wa 1709/16, LEX nr 2284755.

odwołanie od decyzji w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Przywołana regulacja wydaje się zbędna wobec tego, że odpowiada ogólnej regulacji wynikającej z art. 129 § 2 k.p.a. Warto zwrócić uwagę, że odwołanie przysługuje „stronie", którą zgodnie z art. 28 k.p.a. jest „każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek". Komentowany przepis nie reguluje szczególnego terminu załatwienia sprawy w instancji odwoławczej. Z tego względu należy stwierdzić, że zgodnie z art. 35 § 3 *in fine* k.p.a., sprawa w postępowaniu odwoławczym powinna zostać załatwiona w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania przez ministra.

Przepis art. 29 ust. 4 u.r. zawiera odesłanie do stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o opróżnieniu lokalu w zakresie nieuregulowanym w komentowanej ustawie. Przywołaną regulację należy uznać za zbędną, biorąc pod uwagę przedmiot i charakter postępowania w sprawie wydania decyzji o nakazie opróżnienia lokalu położonego na obszarze SSR. Zgodnie z art. 1 pkt 1 k.p.a., kodeks postępowania administracyjnego normuje m.in. postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Postępowanie w sprawie nakazu opróżnienia lokalu nie mieści się w zakresie przedmiotowym regulacji przewidującej wyłączenia zastosowania k.p.a., wobec czego nie powinno budzić wątpliwości, że w zakresie nieuregulowanym w u.r. należy stosować regulacje k.p.a.

3. Egzekucja obowiązku wynikającego z decyzji nakazującej opróżnienie lokalu

Jeżeli lokator nie zastosuje się dobrowolnie do treści ostatecznej decyzji nakazującej opróżnienie lokalu, to wskazany obowiązek może zostać przymusowo wykonany w trybie egzekucji administracyjnej. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 5 u.r. do egzekucji obowiązku wynikającego z decyzji nakazującej opróżnienie lokalu, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W tym przypadku zastosowanie znajdzie zatem ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egze-

kucyjnym w administracji[64], z uwzględnieniem uregulowań szczególnych wynikających z art. 29 ust. 5 zd. 2 u.r., który przewiduje, że egzekucję obowiązku wynikającego z decyzji przeprowadza się w terminie 30 dni od dnia doręczenia lokatorowi zawiadomienia o wszczęciu postępowania egzekucyjnego, do lokalu zamiennego w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.o.p.l., wskazanego w tym wniosku. Należy podkreślić, że 30-dniowy termin przeprowadzenia egzekucji wskazanego obowiązku ma charakter instrukcyjny. Upływ określonego terminu nie wywołuje zatem negatywnych skutków procesowych, a także nie prowadzi do utraty właściwości wojewody w prowadzeniu postępowania egzekucyjnego. Dla wykładni przywołanej regulacji istotne znaczenie ma ustalenie, czym jest „zawiadomienie o wszczęciu postępowaniu egzekucyjnego", albowiem przepisy u.p.e.a. nie posługują się wprost takim pojęciem. Wydaje się, że w omawianym przypadku chodzi o doręczenie zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego. Zgodnie bowiem z art. 26 § 5 pkt 1 u.p.e.a. wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

Należy podkreślić, że odesłanie w omawianym przypadku do stosowania regulacji u.p.e.a. również wydaje się zbędne. Zgodnie bowiem z art. 2 § 1 pkt u.p.e.a., egzekucji administracyjnej podlegają m.in. obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego. Na podstawie przepisów art. 5 § 1 pkt 1 oraz 20 § 1 pkt 1 u.p.e.a. organem uprawnionym do stosowania środków służących doprowadzeniu do wykonania obowiązku niepieniężnego oraz uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązku wynikającego z decyzji nakazującej opróżnienie lokalu na obszarze SSR jest wojewoda.

W postępowaniu egzekucyjnym wojewoda pełni funkcję wierzyciela[65]. Zgodnie z art. 6 § 1 u.p.e.a. w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Ustawodawca zastrzega

[64] T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 599 z późn. zm. zwana dalej: „u.p.e.a."

[65] P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 54.

obowiązek przesłania zobowiązanemu upomnienia przed wszczęciem egzekucji. Przepis art. 15 § 1 u.p.e.a. stanowi bowiem, że egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia. Następnie wojewoda wszczyna zgodnie z art. 26 § 1 u.p.e.a. egzekucję administracyjną na podstawie wystawionego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru[66]. W obowiązującym stanie prawnym wzór ten jest określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej[67]. W związku z tym, że na mocy przepisów o właściwości organów egzekucyjnych w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych (art. 20 § 1 pkt 1 u.p.e.a.) wierzyciel będzie w tej sprawie jednocześnie organem egzekucyjnym, wojewoda przystępuje z urzędu do egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego przez siebie wystawionego (art. 26 § 4 u.p.e.a.). Wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego (art. 26 § 5 pkt 1 u.p.e.a.), z zastrzeżeniem, że nie może to nastąpić przed upływem 7 dni od dnia doręczenia zobowiązanemu upomnienia, o którym była mowa wyżej (art. 15 § 1 zd. 2 u.p.e.a.).

Komentowany przepis dotyczy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym, który polega na opróżnieniu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy na obszarze SSR. W tym przypadku należy zastosować regulację przewidzianą w art. 141 § 1 u.p.e.a., która stanowi, że jeżeli egzekwowany jest obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego lub użytkowego, stosuje się środek egzekucyjny prowadzący do usunięcia zobowiązanego z zajmowanego lokalu, w celu wydania opróżnionego lokalu wierzycielowi. Dotyczy to również obowiązku

---

[66] Więcej nt. wierzyciela zob.: D. R. Kijowski [w:] D.R. Kijowski (red.) *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 211–212.

[67] Dz. U. z 2016 r. poz. 1305.

opróżnienia lokalu na oznaczony okres czasu. Co istotne ustawodawca przewiduje w art. 141 § 2 u.p.e.a., że egzekucję prowadzi się przeciw zobowiązanemu, członkom jego rodziny i domownikom oraz innym osobom zajmującym lokal, który ma być opróżniony i wydany. Podmiotem dokonujący czynności egzekucyjnej jest wyznaczony przez wojewodę egzekutor, który zgodnie z art. 142 u.p.e.a. dokonuje opróżnienia lokalu. Tryb postępowania egzekutora jest szczegółowo uregulowany w art. 143 u.p.e.a., który stanowi, że w pierwszej kolejności egzekutor doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego oraz postanowienie organu egzekucyjnego o wezwaniu do wykonania obowiązku opróżnienia lokalu wskazanego w tytule wykonawczym, z zagrożeniem, że w razie niewykonania obowiązku zostanie zastosowany środek egzekucyjny w celu opróżnienia lokalu. Ustawodawca wyposaża zobowiązanego w środki ochrony w postaci prawa zgłoszenia zarzutów i wniesienia zażalenia w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego (art. 33 i 34 u.p.e.a.) oraz prawa wniesienia zażalenia na postanowienie w sprawie zastosowania środka egzekucyjnego. Czynności egzekutora polegają, zgodnie z art. 144 u.p.e.a, na usunięciu z lokalu, który ma być opróżniony lub wydany wierzycielowi, znajdujących się tam ruchomości[68], z wyjątkiem tych, które łącznie z nieruchomością (lokalem) podlegają wydaniu wierzycielowi i wezwaniu osób przebywających w tym lokalu do jego opuszczenia, z zagrożeniem zastosowania przymusu bezpośredniego, a w razie oporu podjęcia odpowiednich kroków w celu zastosowania przymusu bezpośredniego. Wymaga podkreślenia, że środki przymusu bezpośredniego powinny być stosowne w ostateczności, ponieważ wiążą się z doprowadzeniem do wykonania obowiązku podlegającego

[68] Dalszy sposób postępowania z tymi ruchomościami regulują art. 146 i 147 u.p.e.a.: „Ruchomości usunięte z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) egzekutor oddaje zobowiązanemu lub osobie dorosłej spośród jego członków rodziny i domowników albo na przechowanie innej osobie lub na skład, na koszt i niebezpieczeństwo zobowiązanego, albo zarządzi przeniesienie tych ruchomości na koszt i niebezpieczeństwo zobowiązanego na inną jego nieruchomość lub do innego lokalu (pomieszczenia) zajmowanego przez zobowiązanego lub przydzielonego mu w myśl obowiązujących przepisów. Jeżeli zobowiązany mimo wezwania nie odebrał w zakreślonym terminie ruchomości oddanych na przechowanie lub złożonych na skład, a koszty przechowania lub składu mogą być wyższe niż wartość tych ruchomości, organ egzekucyjny, na wniosek osoby, u której znajdują się te ruchomości, może je sprzedać, stosując odpowiednio przepisy art. 105–107".

egzekucji drogą zagrożenia zastosowania lub drogą zastosowania bezpośrednio skutecznych środków, nie wyłączając siły fizycznej, w celu usunięcia oporu zobowiązanego i oporu innych osób, które stoją na przeszkodzie wykonaniu obowiązku (art. 148 § 1 u.p.e.a.). Przymus bezpośredni można zastosować również do innej osoby niebędącej zobowiązanym, jeżeli jej działalność lub wstrzymywanie się od działalności albo jej zachowanie się stanowi przeszkodę w doprowadzeniu do wykonania egzekwowanego obowiązku (art. 152 u.p.e.a.). Jeżeli lokal, który ma zostać opróżniony jest zamknięty, to egzekutor zarządza jego otwarcie. Przepis art. 145 u.p.e.a. stanowi, że w tym celu egzekutor może wezwać pomocy organów wymienionych w art. 46 u.p.e.a. oraz przywołać świadków do obecności przy czynnościach egzekucyjnych, o czym stanowi art. 51 u.p.e.a.

Egzekucję administracyjną obowiązku polegającego na opróżnieniu lokalu prowadzi się „do lokalu zamiennego". Takie rozwiązanie jest uzasadnione tymczasowym charakterem wskazanego obowiązku, ponieważ po zakończeniu robót budowlanych gmina będzie zobowiązana do udostępnienia lokatorowi tego samego lub innego lokalu (w warunkach określonych w art. 28 u.r.)[69]. W komentowanym przepisie wskazano zatem wprost, że egzekucję przeprowadza się do lokalu zamiennego (co do rozumienia tego pojęcia, patrz: komentarz do art. 28, punkt 5.1.1.) „wskazanego w tym wniosku". Należy przyjąć, że chodzi o wniosek, o którym mowa w ust. 1, tj. wniosek wójta (burmistrza albo prezydenta miasta) skierowany do wojewody o wydanie decyzji nakazującej opróżnienie lokalu.

Katarzyna Szlachetko, Jakub Szlachetko

Art. 30. W uchwale, o której mowa w art. 25, rada gminy może ustanowić na obszarze Strefy zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, o której mowa w art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu

[69] Tak też: M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji…*, s. 41.

budowlanego lub jego części, jeżeli stopień pokrycia obszaru Strefy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazuje, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do zmian w zagospodarowaniu Strefy niezgodnych z gminnym programem rewitalizacji albo utrudniających jego realizację.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Cel ustanowienia zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji
3. Skutki prawne ustanowienia zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze Specjalnej Strefie Rewitalizacji

1. Wprowadzenie

Rada gminy może przyjąć w uchwale o ustanowieniu SSR zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze Strefy dla wszystkich albo określonych zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.z.p., decyzja o warunkach zabudowy ustala zmianę zagospodarowania terenu polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w przypadku braku planu miejscowego. Wprowadzenie zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze SSR musi zostać poprzedzone analizą stopnia pokrycia Strefy regulacją planów miejscowych. Rada gminy może ustanowić zakaz dopiero, jeżeli wyniki analizy wykażą, że brak zakazu może doprowadzić do:

– niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu Strefy, które są niezgodne z GPR;
– niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu Strefy, które utrudnią realizację GPR.

Zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy nie musi obowiązywać na obszarze całej Strefy. Rada gminy może ograniczyć zakaz terytorialnie – do jednego bądź kilku podobszarów SSR oraz przedmiotowo

do wybranych rodzajów zmian sposobu zagospodarowania terenu. Ustawodawca gwarantuje organom gminy elastyczność, umożliwiającą przyjęcie rozwiązań, które zabezpieczą realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych z zachowaniem zasady proporcjonalności.

2. Cel ustanowienia zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji

W praktyce ustanowienie zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy będzie uzasadnione w przypadku znikomego pokrycia SSR ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Komentowany przepis zapewnia sprawność realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, która może zostać potencjalnie naruszona w przypadku ustalania warunków zagospodarowania terenu w drodze decyzji administracyjnej. W przeciwieństwie bowiem do planu miejscowego, ustawodawca nie przewiduje wobec decyzji o warunkach zabudowy wymogu zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 23 kwietnia 2008 r., II OZ 345/08 stwierdził, że decyzja o warunkach zabudowy ma charakter promesy uprawniającej do uzyskania pozwolenia na budowę. Sama decyzja o warunkach zabudowy nie upoważnia do podjęcia i realizacji konkretnej inwestycji, lecz stanowi podstawę do ubiegania się o pozwolenie na budowę na terenie wskazanym w decyzji[70]. Niemniej, zgodnie z przepisami art. 55 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p., decyzja o warunkach zabudowy wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę.

Należy podkreślić, że decyzja o warunkach zabudowy nie stanowi „substytutu planu miejscowego", ponieważ ma zupełnie inny charakter prawny[71]. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, który ma moc powszechnie obowiązującą w znaczeniu podmiotowym. Ustalenia planu miejscowego podlegają z urzędu nadzorowi sprawowanemu przez wojewodę, a także – w razie wnie-

[70] LEX nr 1043698.

[71] Zob. więcej Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 59 u.p.z.p.* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Legalis 2016/el.

sienia skargi – kontroli sądu administracyjnego. Decyzja o warunkach zabudowy stanowi natomiast indywidualne rozstrzygnięcie konkretnej sprawy administracyjnej, weryfikowane w administracyjnym toku instancji[72]. W nauce prawa decyzja o warunkach zabudowy jest poddawana krytyce przede wszystkim ze względu na brak wyraźnego ustawowego wymogu zgodności jej ustaleń z polityką przestrzenną gminy (tj. ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy). Wskazuje się wręcz, że decyzja o warunkach zabudowy często dezintegruje zagospodarowanie przestrzeni wskutek powstawania zabudowy w miejscach do tego niepredysponowanych[73]. Zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze SSR stanowi zatem „narzędzie pozwalające na kontrolowanie rozwoju przestrzennego w fazie przygotowania i realizacji gminnego programu rewitalizacji"[74].

3. Skutki prawne ustanowienia zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji

Nowododany przepis art. 62 ust. 1a u.p.z.p. przewiduje konsekwencje ustanowienia zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze SSR dla wszystkich albo określonych w uchwale rady gminy zmian sposobu zagospodarowania terenu. W takiej sytuacji organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy:

– odmawia wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli wnioskowana inwestycja jest objęta zakazem określonym w tej uchwale;

---

[72] Nt. problemów związanych z zakwalifikowaniem decyzji o warunkach zabudowy do decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a. zob. I. Zachariasz, *Czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją administracyjną?* [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 154–172.

[73] Zob. M. J. Nowak, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wady, zalety i postulowane zmiany*[w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 147–150.

[74] Założenia ustawy o rewitalizacji opracowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Departament Polityki Rozwoju (w wersji przyjętej przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 24 marca 2015 r.).

– 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.

Należy podkreślić, że wprowadzenie zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze SSR nie wpływa na moc obowiązującą decyzji wydanych przed wejściem w życie uchwały rady gminy, co stanowi istotne zabezpieczenie sytuacji prawnej jej adresatów.

Katarzyna Szlachetko, Jakub H. Szlachetko

Art. 31. 1. W odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 118a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, położonych na obszarze Strefy, gmina w przypadku wywłaszczenia nieruchomości nie składa do depozytu sądowego odszkodowania ustalonego zgodnie z przepisami tej ustawy.

2. W przypadku ustalenia osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu, wypłata odszkodowania przez gminę następuje w terminie 3 miesięcy od dnia wystąpienia przez te osoby z wnioskiem.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Zwolnienie gminy z obowiązku złożenia kwoty odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do depozytu sądowego
3. Obowiązek wypłaty odszkodowania w przypadku ustalenia osób, którym przysługują prawa rzeczowe do wywłaszczonej nieruchomości

1. Wprowadzenie

Ustawa o rewitalizacji przewiduje szczególne zasady postępowania w przypadku wywłaszczenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Zgodnie z art. 113 ust. 6 u.g.n., przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym należy rozumieć nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe.

W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym informację o zamiarze wywłaszczenia starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości oraz na stronach internetowych starostwa powiatowego, a także przez ogłoszenie w prasie o zasięgu ogólnopolskim. Jeżeli wywłaszczenie dotyczy części nieruchomości, ogłoszenie zawiera również informację o zamiarze wszczęcia postępowania w sprawie podziału tej nieruchomości (art. 114 ust. 3 u.g.n.). Jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia nie zgłoszą się osoby, które wykażą, że przysługują im prawa rzeczowe do nieruchomości, można wszcząć postępowanie w sprawie podziału i postępowanie wywłaszczeniowe (art. 114 ust. 4 u.g.n.). Starosta wydaje decyzję o nabyciu własności nieruchomości przez gminę, wnioskującą o wywłaszczenie, jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia, nie zostały ustalone osoby, które wykażą, że przysługują im prawa rzeczowe do nieruchomości. Nabycie prawa własności następuje z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna (art. 118a ust. 1 u.g.n.).

2. Zwolnienie gminy z obowiązku złożenia kwoty odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do depozytu sądowego

Przepis art. 21 ust. 2 Konstytucji dopuszcza możliwość wywłaszczenia wyłącznie na cele publiczne i za „słusznym odszkodowaniem". Z przywołaną regulacją konstytucyjną koresponduje art. 128 ust. 1 u.g.n.,

zgodnie z którym wywłaszczenie własności nieruchomości [w tym także o nieuregulowanym stanie prawnym – przyp. autorzy], użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej, które odpowiada wartości tych praw. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym odszkodowanie jest wpłacane do depozytu sądowego (art. 133 pkt 2 u.g.n.). Obowiązek złożenia kwoty odszkodowania do depozytu sądowego jest uzasadniony tym, że w chwili wywłaszczenia nieruchomości nie można ustalić podmiotu uprawnionego do odebrania odszkodowania[75]. Zgodnie z art. 118a ust. 3 u.g.n., odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym składa się do depozytu sądowego na okres 10 lat.

W przypadku wywłaszczenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, położonych na obszarze SSR, gmina została zwolniona z obowiązku składania kwoty odszkodowania do depozytu sądowego, co stanowi istotne odciążenie budżetów gmin.

3. Obowiązek wypłaty odszkodowania w przypadku ustalenia osób, którym przysługują prawa rzeczowe do wywłaszczonej nieruchomości

Odstąpienie od obowiązku złożenia kwoty odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do depozytu sądowego nie oznacza bynajmniej zwolnienia gminy z obowiązku wypłaty odszkodowania w razie ujawnienia osoby uprawnionej. Ustawodawca wyraźnie określa, że w przypadku ustalenia osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu, wypłata odszkodowania następuje w terminie 3 miesięcy od dnia wystąpienia z wnioskiem przez uprawnionych. Warunkiem wypłaty odszkodowania będzie wykazanie praw rzeczowych do wywłaszczonej nieruchomości.

[75] P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 133 u.g.n.* [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, WK 2015/el.

Katarzyna Szlachetko, Jakub H. Szlachetko

Art. 32. W przypadku postępowań administracyjnych związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a, dotyczących położonych na obszarze Strefy nieruchomości, o których mowa w art. 113 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami:

1) ustalenie kręgu stron postępowania następuje na podstawie danych zawartych w księgach wieczystych, a jeżeli nie są prowadzone dla nieruchomości – w katastrze nieruchomości;

2) doręczenie na adres wskazany w księgach wieczystych, a jeżeli nie są prowadzone dla nieruchomości - w katastrze nieruchomości, uznaje się za skuteczne.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Ułatwienia proceduralne w postępowaniach administracyjnych związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych dotyczących położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji nieruchomości, o których mowa w art. 113 ust. 6 i 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami

1. Wprowadzenie

Komentowany przepis reguluje ułatwienia proceduralne w zakresie postępowań administracyjnych związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych dotyczących niektórych nieruchomości położonych na obszarze SSR. Ustawodawca przewiduje pewne odstępstwa od ogólnych zasad ustalania kręgu stron postępowania administracyjnego oraz dokonywania doręczeń. Omawiana regulacja dotyczy wyłącznie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (art. 113 ust. 6 u.g.n.) oraz nieruchomości, których właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe (art. 113 ust. 7 u.g.n.).

2. Ułatwienia proceduralne w postępowaniach administracyjnych związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych dotyczących położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji nieruchomości, o których mowa w art. 113 ust. 6 i 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami

W każdym postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada czynnego udziału stron, która została wyrażona w art. 10 § 1 k.p.a. Zgodnie z przywołaną regulacją organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału obejmuje całe postępowanie administracyjne. W pierwszym stadium postępowania organ powinien zawiadomić o wszczęciu postępowania wszystkie strony (art. 61 § 4 k.p.a.), co ma istotne znaczenie, ponieważ data wszczęcia postępowania aktualizuje prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu[76]. Ustalenie wszystkich stron postępowania wraz z ich aktualnymi adresami do doręczeń jest w praktyce często utrudnione. Konsekwencje naruszania zasady czynnego udziału strony w postępowaniu są natomiast doniosłe, ponieważ zgodnie z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu.

Komentowany przepis przewiduje pewne ułatwienia proceduralne w celu zapewnienia sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych dotyczących położonych na obszarze SSR nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym oraz nieruchomości, których właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe. W wymienionych przypadkach ustawodawca przewiduje, że:

[76] A. Wróbel, *Komentarz do art. 10 k.p.a.* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2016/el.

– ustalenie kręgu stron postępowania następuje na podstawie danych zawartych w księgach wieczystych, a jeżeli nie są prowadzone dla nieruchomości, to na podstawie danych w katastrze nieruchomości;
– doręczenie na adres wskazany w księgach wieczystych, a jeżeli nie są prowadzone dla nieruchomości, to wskazanych w katastrze nieruchomości, uznaje się za skuteczne.

Tym samym komentowana regulacja wprowadza domniemanie prawne, że dane zawarte w księgach wieczystych oraz w katastrze nieruchomości są zgodne ze stanem rzeczywistym. Oznacza to, że organ gminy nie musi podejmować dodatkowych czynności proceduralnych zmierzających do ustalenia kręgu stron postępowania administracyjnego oraz właściwych adresów doręczeń. Należy mieć jednak na uwadze, że przedstawione ułatwienia proceduralne nie znajdą zastosowania w razie ujawnienia się w postępowaniu administracyjnym podmiotów, które są stronami postępowania administracyjnego.

Zakres zastosowania przepisu art. 32 u.r. został określony przez ustawodawcę w sposób ogólny. Ułatwienia proceduralne dotyczą bowiem „postępowań administracyjnych związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych" w odniesieniu do wskazanych nieruchomości. Omawiana regulacja znajdzie zastosowanie do postępowania wywłaszczeniowego nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (art. 113 ust. 6 u.g.n.) oraz nieruchomości, których właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe (art. 113 ust. 7 u.g.n.). Przedstawione ułatwienia proceduralne mają na celu usprawnienie realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych na obszarze SSR, które mogą determinować konieczność wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne.

Katarzyna Szlachetko, Jakub H. Szlachetko

Art. 33. 1. Zaspokojenie roszczeń majątkowych dotyczących własności nieruchomości położonych na obszarze Strefy objętych przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi służącymi realizacji celu publicznego, następuje poprzez świadczenie pieniężne.

2. Wysokość świadczenia ustala się według stanu nieruchomości z dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 8.

3. W przypadku roszczeń, o których mowa w ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może zaproponować właścicielowi nieruchomości nieruchomość zamienną.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Sposoby zaspokajania roszczeń majątkowych dotyczących własności nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, objętych przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi służącymi realizacji celu publicznego.

1. Wprowadzenie

Realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych może wiązać się z pozbawieniem lub ograniczeniem praw właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Strefy. Ustawodawca przewidując możliwość ingerowania w sferę praw właścicielskich, jednocześnie zapewnia obowiązek zaspokojenia roszczeń majątkowych uprawnionych podmiotów. Komentowana regulacja ustanawia jednak odrębne zasady zaspokajania roszczeń majątkowych dotyczących własności nieruchomości położonych na obszarze Strefy, objętych przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi służącymi realizacji celu publicznego.

2. Sposoby zaspokajania roszczeń majątkowych dotyczących własności nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, objętych przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi służącymi realizacji celu publicznego

Ustawa o rewitalizacji przewiduje ograniczanie zakresu przedmiotowego roszczeń majątkowych właścicieli nieruchomości położonych na obszarze SSR, objętych przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi, które służą

realizacji celu publicznego. Po pierwsze, realizacja roszczeń przeciwko gminie następuje poprzez świadczenie pieniężne. Po drugie, wysokość świadczenia pieniężnego ustala się według stanu nieruchomości z dnia wejścia w życie uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku ustalania wysokości odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, przepis art. 130 ust. 1 u.g.n. przewiduje, że wysokość odszkodowania ustala się według stanu, przeznaczenia i wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu. Komentowany przepis wprowadza zatem istotną modyfikację, ponieważ w okresie pomiędzy wejściem w życie uchwały, o której mowa w art. 8 u.r., a wydaniem decyzji wywłaszczeniowej może nastąpić istotna zmiana stanu faktycznego. Dodatkowo należy podkreślić, że ustawodawca nie odwołuje się do wejścia w życie uchwały o ustanowieniu SSR, lecz uchwały wyznaczającej obszar rewitalizacji[77]. W przypadku roszczeń majątkowych, komentowany przepis określa uzupełniająco możliwość zaproponowania właścicielowi nieruchomości zamiennej przez organ wykonawczy gminy.

Katarzyna Szlachetko, Jakub H. Szlachetko

Art. 34. 1. W przypadku gdy na obszarze Strefy gminny program rewitalizacji przewiduje w ramach przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a, wykonywanie w odniesieniu do budynku robót budowlanych:

1) przepis art. 199 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.) stosuje się, przy czym sąd, orzekając, bierze pod uwagę również potrzebę realizacji gminnego programu rewitalizacji;

2) z wnioskiem, o którym mowa w art. 24 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903; z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 oraz z 2015 r. poz. 1168), może wystąpić również wójt, bur-

[77] M. Nowak [w:] M. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2016, s. 76.

mistrz albo prezydent miasta, w przypadku gdy gmina posiada co najmniej połowę udziałów w nieruchomości; sąd, orzekając, bierze pod uwagę również potrzebę realizacji gminnego programu rewitalizacji.

2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, roboty budowlane wykonywane przez gminę stanowią realizację zadania własnego, o którym mowa w art. 3 ust. 1.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Zasady rozporządzania budynkiem wspólnym położonym na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, objętym przedsięwzięciem rewitalizacyjnym

1. Wprowadzenie

Ustawodawca reguluje szczególne zasady rozporządzania budynkiem wspólnym położonym na obszarze SSR, w tym także nieruchomością zarządzaną przez wspólnotę mieszkaniową, w odniesieniu do których GPR przewiduje wykonanie robót budowlanych w ramach przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Komentowany przepis modyfikuje zastosowanie przepisów art. 199 k.c. oraz art. 24 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[78].

2. Zasady rozporządzania budynkiem wspólnym położonym na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, objętym przedsięwzięciem rewitalizacyjnym

Przepis art. 199 k.c. stanowi, że do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli. Dla

[78] T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1892 ze zm., dalej jako u.w.l.

wykładni komentowanego przepisu istotne jest ustalenie, co oznaczają inne niż rozporządzanie rzeczą wspólną czynności „przekraczające zakres zwykłego zarządu". Zgodnie z utrwalonym poglądem nauki prawa cywilnego przez czynności zwykłego zarządu rozumie się załatwianie bieżących spraw związanych ze zwykłą eksploatacją rzeczy i zachowaniem jej w stanie niepogorszonym. Pozostałe czynności, które się w tych granicach nie mieszczą, należą do czynności przekraczających zwykły zarząd.

Ocena, czy czynność należy do czynności zwykłego zarządu, czy też przekracza te granice, powinna być dokonywana w konkretnych okolicznościach faktycznych, nie jest bowiem możliwe przyjęcie jednolitego kryterium ich rozgraniczenia[79]. W orzecznictwie sądowym do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością zakwalifikowano m.in. wzniesienie stałego obiektu budowlanego na nieruchomości stanowiącej współwłasność[80], przebudowę budynku stanowiącego współwłasność[81], rozbudowę obiektu budowlanego na nieruchomości będącej współwłasnością w częściach ułamkowych[82]**.** W komentowanej regulacji jest mowa o „wykonywaniu w odniesieniu do budynku robót budowlanych" w związku z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 17 maja 2017 r., II SA/Gd 691/16 wskazał, że „co do zasady realizowanie inwestycji i wykonywanie robót budowlanych na nieruchomości stanowiącej współwłasność należy do kategorii czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu". Jako przykłady robót budowlanych stanowiących czynności przekraczające zakres zwykłego zarząd sąd również wskazuje: budowę i przebudowę całego obiektu budowlanego, docieplenie całego budynku, nadbudowę kondygnacji nad budynkiem[83]. Wykładnia przepisu art. 34 ust. 1 u.r. prowadzi do wniosku, że ustawodawca niejako z góry kwalifikuje wszelkie roboty budowlane w odniesieniu do budynków położonych na obszarze SSR do czynności przekraczających

[79] Zob. A.T. Filipiak [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. II, LEX 2012/el. wraz z przywołaną tam literaturą.

[80] Wyrok SN z dnia 11 października 1990 r., III ARN 15/90 (LEX nr 10894).

[81] Wyrok NSA z dnia 29 marca 1990 r., IV SA 33/90 (LEX nr 10135).

[82] Wyrok NSA z dnia 19 lutego 1986 r., SA/Wr 958/85 (LEX nr 1687801).

[83] LEX nr 2308296.

zakres zwykłego zarządu w rozumieniu art. 199 k.c., jeżeli wykonywanie tych robót budowlanych jest przewidziane w GPR w ramach przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Szczególny charakter omawianej regulacji prawnej polega na tym, że sąd rozpatrując wniosek współwłaścicieli o wyrażenie zgody na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu, powinien wziąć pod uwagę nie tylko cel zamierzonej czynności oraz interes wszystkich współwłaścicieli, ale również „potrzebę realizacji gminnego programu rewitalizacji". Tym samym ustawodawca po raz kolejny podkreśla wyjątkowe znaczenie przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które przyczyniają się do społecznego, gospodarczego, środowiskowego oraz przestrzennego rozwoju obszarów zdegradowanych.

Komentowany przepis modyfikuje również regulację przewidzianą w art. 24 u.w.l. stanowiącą, że w razie braku zgody wymaganej większości właścicieli lokali zarząd lub zarządca, któremu zarząd nieruchomością wspólną powierzono w sposób określony w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego, może żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich właścicieli. Sprawę sąd rozpoznaje w postępowaniu nieprocesowym. Przywołana regulacja umożliwia należyte sprawowanie zarządu nieruchomością wspólną poprzez upoważnienie zarządu lub zarządcy do wystąpienia na drogę sądową w przypadku braku zgody wymaganej większości właścicieli lokali na podjęcie danej uchwały. Orzeczenie sądu zastępuje uchwałę wspólnoty mieszkaniowej[84]. Zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 2 u.r. z wnioskiem do sądu o rozstrzygnięcie może również wystąpić wójt (burmistrz albo prezydent miasta), w przypadku gdy gmina posiada co najmniej połowę udziałów w nieruchomości. Poza tym komentowany przepis dodaje „potrzebę realizacji GPR" do okoliczności, które sąd bierze pod uwagę orzekając w sprawie.

W ust. 2 komentowanego przepisu ustawodawca precyzuje, że w omówionych przypadkach roboty budowlane wykonywane przez gminę stanowią realizację zadania własnego polegającego na przygotowaniu,

[84] Zob. więcej M. Balwicka-Szczyrba, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o własności lokali* [w:] *Zarząd majątkiem wspólnym. Komentarz*, WK 2016/el.

koordynowaniu i tworzeniu warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenia. Oznacza to, że określone zadania służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Damian Zelewski

Art. 35. 1. W przypadku nieruchomości położonych na obszarze Strefy gmina może udzielić ich właścicielom lub użytkownikom wieczystym dotacji w wysokości nieprzekraczającej 50% nakładów koniecznych na wykonanie:

1) robót budowlanych polegających na remoncie lub przebudowie,

2) prac konserwatorskich i prac restauratorskich w rozumieniu art. 3 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, z późn. zm.) w odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków- jeżeli wnioskowane działania służą realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5.

2. Szczegółowe zasady udzielania dotacji, w tym tryb postępowania z wnioskami o udzielenie dotacji, oraz sposób jej rozliczania i warunki zwrotu, rodzaj dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku i rozliczenia dotacji oraz postanowienia, jakie powinna zawierać umowa o udzielenie dotacji, a także sposób gromadzenia informacji o udzielonych dotacjach określa się w uchwale w sprawie ustanowienia Strefy.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Przesłanki udzielania dotacji dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji
3. Zasady udzielania dotacji dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji

1. Wprowadzenie

Komentowany przepis został wprowadzony do u.r. jako „odpowiedź na formułowane przez samorządy oczekiwania dotyczące rozszerzenia mechanizmu wsparcia w drodze dotacji kierowanego (…) wobec (…) wartościowej tkanki budowlanej, której odnowa składa się na końcowy efekt rewitalizacji”[85]. Celem omawianej regulacji jest stworzenie prawnej możliwości finansowego wsparcia remontów, przebudowy czy prac konserwatorskich i restauratorskich wykonywanych w stosunku do nieruchomości położonych na obszarze SSR. To z kolei determinuje zapewnienie sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych (art. 25 ust. 2 u.r.) — w tym przypadku przede wszystkim o charakterze technicznym i przestrzenno-funkcjonalnym (art. 15 ust. 1 pkt 5 *in fine* u.r.).

Zgodnie z definicją wynikającą z art. 126 u.f.p., dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetów j.s.t. oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie u.f.p., odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. W przedstawionej definicji zwraca uwagę ścisłe powiązanie pojęcia dotacji z realizacją zadań publicznych[86]. W odniesieniu do gminy chodzi tu o zadania własne oraz zadania zlecone, określone w przepisach art. 7 i 8 u.s.g., a także w przepisach ustaw szczególnych.

---

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

[86] Zadania publiczne definiowane są jako „zadania administracji, które mają być wykonane w celu realizacji potrzeb powszechnych, których zaspokojenie jest obowiązkiem administracji regulowanym przepisami prawa” (D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 116). Powyższa definicja zawiera komponent materialny (realizacja potrzeb powszechnych), ale nie ulega wątpliwości, że o zakwalifikowaniu konkretnych zagadnień do kategorii zadań publicznych decyduje ich formalne uznanie przez ustawodawcę (zob. L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 17). Pojawia się także koncepcja, że „podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za zadania publiczne jest okoliczność, iż państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie” (S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 29).

W nauce prawa dotacje są definiowane jako jednostronne, nieodpłatne i zasadniczo bezzwrotne wydatki budżetu podmiotu publicznego przeznaczane na rzecz budżetów innych podmiotów na podstawie norm prawa budżetowego i ustaw szczególnych[87]. Udzielenie dotacji wymaga:
– zidentyfikowania podmiotu uprawnionego do otrzymania dotacji;
– prawidłowego ustalenia podstawy dla obliczenia dotacji;
– przekazania dotacji w prawnie określonym trybie (w niektórych przypadkach ustawodawca wymaga dodatkowo zawarcia umowy);
– wykorzystania dotacji zgodnie z wyznaczonym celem;
– przestrzegania zasad rozliczania i sprawozdawczości z tytułu otrzymanych dotacji[88].

Komentowany przepis reguluje wymienione elementy w odniesieniu do dotacji dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze SSR.

Przepis art. 35 u.r. upoważnia gminę do udzielenia dotacji na rzecz właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości w związku z wykonywaniem określonych robót budowlanych oraz prac konserwatorskich i prac restauratorskich. Wymaga bowiem podkreślenia, że organy gminy wydatkując środki publiczne muszą działać na wyraźnej podstawie prawnej. W przeciwnym razie mogą narazić się na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zasadnie wskazał w jednym z wyroków, że „wydatek ze środków publicznych dokonany musi być na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków [art. 44 ust. 2 u.f.p. – przyp. D.Z.]. Sam plan finansowy nie stanowi przy tym wystarczającej podstawy do uzasadnienia wydatków, jeżeli nie ma wyraźnej podstawy materialnoprawnej. W zakresie dyscypliny finansów publicznych nie sposób stosować zasady: «co nie jest zakazane, jest dozwolone», lecz należy stosować zasadę «dozwolone (w zakresie wydawania środków publicznych) jest to, co prawo wyraźnie przewiduje»”[89].

---

[87] K. Sawicka, *Wydatki z budżetu gminy w formie dotacji. Zagadnienia prawno-finansowe*, Acta Wr No 3127, PPiA 2009, t. LXXX, s. 151.

[88] W. Gonet, *Dotacja w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia*, FK 2013, nr 6, s. 6.

2. Przesłanki udzielania dotacji dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji

Dotacja przewidziana w art. 35 u.r. ma charakter dotacji celowej[90], ponieważ służy dofinansowaniu działalności jej beneficjenta, która jest istotna dla realizacji celów i zadań podmiotów administracji publicznej związanych z rewitalizacją[91]. Możliwość udzielenia dotacji jest ograniczona terytorialnie, ponieważ dotyczy wyłącznie nieruchomości położonych na obszarze SSR. Dotacja może być udzielona zarówno w odniesieniu do zabudowanych nieruchomości gruntowych, nieruchomości gruntowych oraz nieruchomości lokalowych.

Beneficjentami dotacji, o której stanowi komentowany przepis mogą być wyłącznie właściciele lub użytkownicy wieczyści nieruchomości. Podmiotowe przesłanki udzielenia dotacji należy rozumieć ściśle. Oznacza to, że dotacji nie mogą otrzymać podmioty posiadające jakikolwiek inny tytuł prawny do nieruchomości. Takie ograniczenie kręgu

---

[89] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2010 r., V SA/Wa 739/10, LEX nr 686133. Zob. również uchwałę RIO w Katowicach z dnia 27 października 2004 r., 178/XXXIV/2004, LEX nr 135328; wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 maja 1993 r., III SA 2017/92, LEX nr 10400.

[90] W świetle przepisów u.f.p. można wyróżnić trzy zasadnicze rodzaje dotacji:
– celowe (przeznaczane na realizację celów wymienionych w art. 127 u.f.p., wśród których znajduje się m.in. finansowanie lub dofinansowanie bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz kosztów realizacji inwestycji);
– przedmiotowe (przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych – art. 130 u.f.p.);
– podmiotowe (środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej).
Przedstawione przepisy dotyczą wprost dotacji udzielanych z budżetu państwa. Jednakże należy je stosować odpowiednio również dla dotacji udzielanych z budżetów j.s.t., bowiem brak jest odrębnych przepisów zawierających definicje dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (K. Czajkowska-Matosiuk, *Dotacje na ochronę środowiska z budżetu gminy i powiatu*, Prawo i Środowisko 2011, nr 2, s. 58).

[91] K. Sawicka, *Wydatki z budżetu…*, s. 152.

beneficjentów stanowi znaczne zawężenie w stosunku do dotacji udzielanej na podstawie art. 81 u.o.z.o.z., którą można udzielić nie tylko właścicielom lub użytkownikom wieczystym, ale także osobom, których tytuł prawny do zabytku wynika z trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego czy stosunku zobowiązaniowego (art. 71 u.o.z.o.z.)[92]. Właścicielem lub użytkownikiem nieruchomości położonej na obszarze SSR w rozumieniu komentowanego przepisu mogą być zarówno osoby fizyczne i osoby prawne, jak również tzw. ułomne osoby prawne, o których mowa w art. 33^1 k.c.

Przesłanki przedmiotowe udzielenia dotacji na podstawie komentowanej regulacji dotyczą określonej kategorii nakładów oraz są ograniczone do wskazanego rodzaju robót budowlanych i prac, które mogą być dofinansowane. Po pierwsze, dotacja obejmuje wyłącznie nakłady konieczne. Po drugie, dotacja może być udzielona wyłącznie na wykonanie robót budowlanych polegających na remoncie lub przebudowie bądź pracach konserwatorskich i restauratorskich w rozumieniu art. 3 pkt 6 i 7 u.o.z.o.z. w odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków, pod warunkiem, że wnioskowane działania służą realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 komentowanej ustawy. Wskazane zastrzeżenie determinuje wspierającą funkcję omawianych dotacji, które służą realizacji podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Udzielenie dotacji należy zatem poprzedzić analizą treści GPR pod kątem ustalenia, czy określone roboty budowlane bądź prace konserwatorskie lub restauratorskie służą realizacji przedsięwzięć zaplanowanych w danej gminie.

W nauce prawa cywilnego „nakłady konieczne" są traktowane jako „wydatki niezbędne do utrzymania rzeczy w należytym stanie, umożliwiającym normalne korzystanie z niej", które trzeba odróżnić od nakładów użytecznych (przeznaczonych na ulepszenie rzeczy, mających na celu nadanie jej właściwości podnoszącej funkcjonalność albo odpowiadających upodobaniom posiadacza) oraz zbytkownych (jeśli służą celom

[92] P. Antoniak [w:] M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 265; A. Jurkowska-Zeidler, *Finansowanie opieki nad zabytkami* [w:] K. Zeidler (red.), *Leksykon prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2010, s. 76–77 wraz z powołanym tam orzecznictwem.

luksusu, a koszt ich dokonania jest znaczny)[93]. Można stwierdzić, że w odniesieniu do robót budowlanych lub prac konserwatorskich, restauratorskich, o których mowa w u.o.z.o.z., nakładami koniecznymi będą wydatki niezbędne dla prawidłowego wykonania tych prac lub robót[94]. Komentowany przepis odsyła do odpowiedniego stosowania art. 77 u.z.o.z. w odniesieniu do dotacji dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze SSR. Odpowiednie stosowanie tego przepisu oznacza w tym przypadku odniesienie zakresu jego zastosowania nie tylko do zabytków, ale także do wszelkich innych nieruchomości. Przepis art. 77 u.z.o.z. dookreśla jakie działania w ramach wskazanych kategorii robót budowlanych lub prac konserwatorskich i restauratorskich będą mogły być wspierane w drodze dotacji (tylko w granicach objaśnionych wyżej nakładów koniecznych). Zakres ten obejmuje:

– sporządzenie ekspertyz technicznych i konserwatorskich;
– przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych;
– wykonanie dokumentacji konserwatorskiej;
– opracowanie programu prac konserwatorskich i restauratorskich;
– wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami Prawa budowlanego;
– sporządzenie projektu odtworzenia kompozycji wnętrz;
– zabezpieczenie, zachowanie i utrwalenie substancji zabytku;
– stabilizację konstrukcyjną części składowych zabytku lub ich odtworzenie w zakresie niezbędnym dla zachowania tego zabytku;
– odnowienie lub uzupełnienie tynków i okładzin architektonicznych albo ich całkowite odtworzenie, z uwzględnieniem charakterystycznej dla tego zabytku kolorystyki;
– odtworzenie zniszczonej przynależności zabytku, jeżeli odtworzenie to nie przekracza 50% oryginalnej substancji tej przynależności;
– odnowienie lub całkowite odtworzenie okien, w tym ościeżnic i okiennic, zewnętrznych odrzwi i drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych;

[93] S. Rudnicki, G. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2011, s. 403.
[94] P. Antoniak [w:] M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 277–278.

– modernizację instalacji elektrycznej w zabytkach drewnianych lub w zabytkach, które posiadają oryginalne, wykonane z drewna części składowe i przynależności;
– wykonanie izolacji przeciwwilgociowej;
– uzupełnianie narysów ziemnych dzieł architektury obronnej oraz zabytków archeologicznych nieruchomych o własnych formach krajobrazowych;
– działania zmierzające do wyeksponowania istniejących, oryginalnych elementów zabytkowego układu parku lub ogrodu;
– zakup materiałów konserwatorskich i budowlanych, niezbędnych do wykonania prac i robót przy zabytku wpisanym do rejestru, o których mowa w pkt 7–15;
– zakup i montaż instalacji przeciwwłamaniowej oraz przeciwpożarowej i odgromowej.

Przedstawiony katalog obejmuje nakłady na działania kwalifikowane jako przygotowawcze, zabezpieczające, odtworzeniowe, modernizacyjne, materiałowe i montażowe. Wyliczenie nakładów koniecznych ma charakter zamknięty, co oznacza, że dotacja może być przeznaczona tylko i wyłącznie na wydatki, mieszczące się w ramach jednej z powyższych kategorii[95].

Ustawodawca przewiduje ograniczenia wysokości dotacji udzielanej na podstawie komentowanego przepisu. Wysokość dotacji nie może przekraczać 50% nakładów koniecznych na określone roboty budowlane lub prace konserwatorskie bądź restauratorskie. Komentowany przepis jest w tym aspekcie bardziej rygorystyczny niż art. 81 ust. 2 u.o.z.o.z., która umożliwia udzielenie dotacji w wysokości do 100% nakładów koniecznych, co w praktyce oznacza całkowite sfinansowanie prac z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem art. 35 ust. 1 u.r. przewiduje wyłącznie dofinansowanie, które wymaga znacznego wkładu własnego właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości (w wysokości co najmniej połowy nakładów koniecznych).

Roboty budowlane mogą obejmować jedynie remont lub przebudowę, których zakres znaczeniowy określa ustawodawca w u.p.b. Zgodnie

[95] R. Golat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, s. 144–145.

z art. 3 pkt 8 u.p.b. remont polega na wykonywaniu w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji z jednoczesnym dopuszczeniem stosowania wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. Przebudową jest natomiast stosownie do art. 3 pkt 7a u.p.b. wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego budynku, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji. Przepis art. 3 pkt 6 u.z.o.z. stanowi, że prace konserwatorskie to działania mające na celu zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytku, zahamowanie procesów jego destrukcji oraz dokumentowanie tych działań. Z kolei prace restauratorskie stanowią zgodnie z art. 3 pkt 7 u.z.o.z. działania mające na celu wyeksponowanie wartości artystycznych i estetycznych zabytku, w tym, jeżeli istnieje taka potrzeba, uzupełnienie lub odtworzenie jego części, oraz dokumentowanie tych działań. W kontekście u.r. wymienione prace będą dotyczyć tylko nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków, które jednak są zabytkami w rozumieniu u.o.z.o.z., tj. nieruchomościami, ich częściami lub zespołami będącymi dziełem człowieka lub związanymi z jego działalnością i stanowiącymi świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.).

3. Zasady udzielania dotacji dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji

Szczegółowe zasady udzielania dotacji dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze Strefy określa rada gminy w uchwale w sprawie ustanowienia SSR. Przepis art. 35 ust. 2 u.r. wymienia elementy, które powinna zawierać określona uchwała, przy czym należy uznać, że to wyliczenie nie ma charakteru zamkniętego. Ustawodawca przewiduje bowiem, że rada gminy określa szczegółowe zasady udzielania dotacji, „w tym" tryb postępowania z wnioskami

o udzielenie dotacji, oraz sposób jej rozliczania i warunki zwrotu, rodzaj dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku i rozliczenia dotacji oraz postanowienia, jakie powinna zawierać umowa o udzielenie dotacji, a także sposób gromadzenia informacji o udzielonych dotacjach. Można uznać, że wymienione elementy stanowią „minimalną" treść uchwały w sprawie ustanowienia SSR w zakresie ustalenia szczegółowych zasad udzielania dotacji. Wymaga podkreślenia, że rada gminy nie może modyfikować w uchwale w sprawie ustanowienia SSR zasad udzielania dotacji, które bezwzględnie określa ustawodawca[96], np. ograniczać lub rozszerzać zakres przedmiotowy (w szczególności katalogu robót) lub podmiotowy (możliwych beneficjentów) dotacji bądź przewidywać sankcje karne za składanie przez beneficjenta oświadczeń niezgodnych ze stanem faktycznym[97].

Tryb postępowania z wnioskami o udzielenie dotacji obejmuje zarówno tryb ich składania, jak również rozpatrzenie wniosku. Pożądane jest załączenie wzoru wniosku lub ustalenie niezbędnych elementów samego wniosku (np. danych o nieruchomości, danych wnioskodawcy, szczegółowych informacji o zakresie prac lub robót budowlanych, uzasadnienia ich celowości, terminu realizacji/harmonogramu, kosztorysu, wnioskowanej kwoty dofinansowania, wykazu wymaganych załączników). Poza tym rada gminy powinna określić miejsce i termin składania wniosków. Miejscem tym powinien być co do zasady urząd gminy, zaś termin można ustalić na oznaczony dzień roku poprzedzającego udzielenie dotacji lub oznaczony dzień roku udzielania dotacji. Terminy można również zróżnicować, np. w zależności od tego czy roboty trwają nie dłużej niż rok czy dłużej niż rok. Kluczowe znaczenie ma określenie terminu i sposobu rozpatrzenia wniosku. W tym celu można przewidzieć różnorodne rozwiązania, włącznie z konkursem wniosków oraz powołaniem specjalnej komisji oceniającej wnioski, która będzie stanowić gremium opiniodawczo-doradcze organu. Należy również dookreślić kryteria oceny wniosków (merytoryczne oraz formalne, takie jak

[96] Zob. uchwała RIO w Warszawie z dnia 22 grudnia 2009 r., 348/K/09, LEX nr 579753.

[97] Zob. szerokie omówienie orzecznictwa w tym zakresie: A. Talik, R. Mazur, *Udzielanie dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych*, FK 2014 nr 12, s. 45–60.

kolejność składania wniosków do wyczerpania środków przewidzianych na ten cel w budżecie gminy na dany rok), sposób ustalania wyników ich rozpatrzenia oraz powiadamiania o tym wnioskodawcy[98]. W szczególności tryb postępowania powinien zostać ustalony w taki sposób, żeby zagwarantować obywatelom ochronę ich praw, w tym możliwość zaskarżenia rezultatu rozpoznania wniosku.

Odmiennie niż w przypadku dotacji przewidzianych w art. 81 u.o.z.o.z., rada gminy otrzymała kompetencję do ustalenia sposobu rozliczenia dotacji i warunków zwrotu autonomicznie w stosunku do regulacji zawartych w przepisach art. 251 i 252 u.f.p. Rada gminy może zatem np. zobowiązać beneficjenta do złożenia w określonym terminie sprawozdania z wykorzystania dotacji (określając wymagane elementy takiego sprawozdania lub załączając jego wzór), jak również ustalić czy rozliczenie odbędzie się w kwotach netto (dla beneficjentów będących podatnikami VAT) czy brutto (dla beneficjentów niebędących podatnikami VAT). W kwestii zwrotu dotacji należy przede wszystkim ustalić przypadki, w jakich zwrot następuje (co do zasady mogą to być określone w u.f.p.: wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem albo pobranie jej nienależnie lub w nadmiernej wysokości), a także termin zwrotu i zasady pobierania odsetek.

Jeżeli chodzi o rodzaj dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku i rozliczenia dotacji, to w szczególności może chodzić o: dokument potwierdzający posiadanie odpowiedniego tytułu prawnego do nieruchomości (np. odpis z księgi wieczystej lub akt notarialny potwierdzający własność), projekt budowlany czy pozwolenie na budowę, jeśli w danym przypadku jest ono wymagane do przeprowadzenia robót budowlanych, harmonogram robót, dokumentację fotograficzną nieruchomości, oświadczenie, że wnioskodawca pokryje pozostałą część kosztów zadania, na które ma być przyznana dotacja. W przypadku wnioskodawcy, który posiada status przedsiębiorcy, należy zwrócić też uwagę na konieczność złożenia informacji niezbędnych do udzielenia pomocy *de minimis* określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis*[99] oraz zaświadczeń i oświad-

[98] Zob. J. Kosowski, *Finansowanie klubów sportowych na podstawie ustawy z 25.06.2010 r. o sporcie*, ST 2012, nr 7–8, s. 153–154.

[99] Dz. U. Nr 53, poz. 311 z póYn. zm.

czeń na podstawie art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[100].

Uchwała rady gminy powinna określić konieczne elementy umowy dotacyjnej. Oprócz danych beneficjenta oraz nieruchomości powinna zawierać np. szczegółowe określenie celu dotacji (rodzaj i zakres prac/robót budowlanych), czy termin wykorzystania dotacji. Kwestie sposobu i terminu rozliczania oraz warunków zwrotu dotacji stanowią materię aktu prawa miejscowego w związku z tym umowa nie powinna ich powielać, a jedynie do nich odsyłać w koniecznym zakresie.

Co do sposobów gromadzenia informacji o udzielonych dotacjach może zwłaszcza chodzić o ustalenie treści dokumentacji (jej zawartości), ale także miejsca i formy przechowywania dokumentacji (np. w formie pisemnej, w archiwum urzędu, który udzielił dotacji lub w specjalnym systemie informatycznym gminy).

W komentowanej ustawie brakuje uregulowania dotyczącego podmiotu dotującego. Organ stanowiący, inaczej niż w przypadku dotacji przewidzianych w u.o.z.o.z., otrzymał kompetencję jedynie do ustalenia szczegółowych zasad, ale już nie do samego udzielania dotacji konkretnemu podmiotowi. W związku z tym, że udzielenie dotacji traktuje się jako akt wykonawczy względem uchwały rady gminy będącej aktem prawa miejscowego[101], należy wskazać, że właściwym organem do podjęcia takiej czynności będzie na podstawie art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.s.g. organ wykonawczy gminy (czyli wójt, burmistrz, prezydent miasta)[102]. Przyjmuje się, że rada gminy nie może ustalić tej kwestii odmiennie w ramach uchwały określającej szczegółowe zasady udzielania dotacji,

[100] T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1808.

[101] Zob. A. Talik, R. Mazur, *Udzielanie dotacji…*, s. 49.

[102] Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 8 listopada 2011 r., II SA/Ke 567/11, LEX nr 1152665 („Skoro zatem organ wykonawczy gminy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, to do jego zadań należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał. Określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej wykonania obejmującym wskazanie m.in. środków finansowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie sposobu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały. Podkreślenia wymaga także, iż określenie sposobu wykonania konkretnej uchwały zależy od treści danej uchwały, jak również od tego w jakim zakresie uchwała wymaga wykonania").

albowiem wkraczałaby w ten sposób w materię ustawową (normy określające kompetencje wykonawcze wójta). Jest to zatem rozwiązanie odmienne niż w przypadku dotacji przewidzianych w art. 81 u.o.z.o.z. Ten ostatni przepis stanowi szczególną podstawę dla podjęcia aktu o charakterze wykonawczym przez organ stanowiący. Bez takiej szczególnej podstawy w u.r. rada gminy nie ma kompetencji wykonawczych, co implikuje konieczność zastosowania reguł ogólnych wynikających z u.s.g. Z uwagi na podobne cechy obu dotacji samorządowych (z u.r. i u.o.z.o.z.), dwutorowość regulacji w zakresie organu właściwego do ich udzielania należy ocenić negatywnie.

Do udzielenia dotacji konieczne są dwie podstawy: uchwała rady gminy oraz zaplanowanie środków na ten cel w uchwale budżetowej na dany rok budżetowy. Na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 2 u.f.p. uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych wydatków j.s.t. Natomiast na podstawie art. 214 pkt 1 oraz art. 215 u.f.p., w załącznikach do uchwały budżetowej zamieszcza się zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu j.s.t. w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych, jak również wyodrębnia się dotacje przedmiotowe, podmiotowe i celowe. Wydatki ujęte w budżecie stanowią nieprzekraczalny limit, który stanowi ograniczenie dla organu wykonawczego w dysponowaniu środkami publicznymi na dotacje. Organ „może tytułem dotacji rozdysponować jedynie środki przeznaczone na ten cel w budżecie, co będzie się często wiązać z miarkowaniem żądań poszczególnych beneficjentów takich dotacji”[103]. Tryb udzielania (i rozliczania) dotacji zasadniczo wynika z uchwały rady gminy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) musi zatem ściśle przestrzegać zasad w niej ustanowionych. Ponadto, sam przepis art. 35 ust. 2 u.r. wskazuje, że formą udzielenia dotacji jest tzw. umowa dotacyjna (rozwiązanie analogiczne jak w przypadku art. 75 u.o.z.o.z. lub art. 221 ust. 2 *in fine* u.f.p.). Jest ona zawierana po ustaleniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) listy podmiotów, którym, według przyjętych reguł, należy udzielić dotacji[104].

[103] P. Panfil, *Finansowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prac konserwatorskich, prac restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku* [w:] K. Zeidler (red.) *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 410.
[104] P. Antoniak [w:] M. Cherka (red.), *Ustawa o ochro*nie…, s. 286.

Katarzyna Szlachetko, Jakub H. Szlachetko

Art. 36. 1. Podmiot, udzielając zamówienia, o którym mowa w art. 4d ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 oraz z 2016 r. poz. 831, 996 i 1020), zamieszcza ogłoszenie o udzielanym zamówieniu na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej.

2. Zamówienie, o którym mowa w ust. 1, jest udzielane w sposób zapewniający przejrzystość, równe traktowanie podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia oraz z uwzględnieniem okoliczności mogących mieć wpływ na jego udzielenie.

3. Stosując zasadę równego traktowania podmiotów, o której mowa w ust. 2, podmiot udzielający zamówienia bierze pod uwagę cel udzielenia zamówienia, którym jest aktywizacja osób mających miejsce zamieszkania na obszarze Strefy.

4. Podmiot udzielający zamówienia, o którym mowa w ust. 1, nie udostępnia informacji związanych z tym zamówieniem, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli podmiot zainteresowany wykonaniem zamówienia, nie później niż przed dniem zawarcia umowy o wykonanie tego zamówienia, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane.

5. Podmiot udzielający zamówienia, o którym mowa w ust. 1, ogłasza niezwłocznie na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informację o udzieleniu zamówienia, podając nazwę (firmę) albo imię i nazwisko podmiotu, z którym zawarł umowę o wykonanie zamówienia, albo informację o nieudzieleniu tego zamówienia.

6. (uchylony).

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Obowiązki podmiotu udzielającego zamówienia publicznego na realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych

1. Wprowadzenie

Komentowany przepis przewiduje specjalne regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych na realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych na obszarze SSR. Wypada zaznaczyć, że wejście w życie u.r. znowelizowało regulację ustawy – Prawo zamówień publicznych. W nowododanym art. 4d ust. 1 pkt 5 p.z.p. wyłączono zastosowanie przepisów tej ustawy w stosunku do zamówień o wartości mniejszej niż kwoty stanowiące tzw. progi unijne[104], których przedmiotem są usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w GPR oraz wykonywane na obszarze Strefy. Zamówienia publiczne muszą jednak spełnić dodatkowy warunek, tj. powinny zostać udzielone:

– przez gminę lub gminne jednostki organizacyjne organizacjom pozarządowym lub spółdzielniom socjalnym, a przedmiot zamówienia należy do działalności statutowej wykonawcy, lub
– w celu aktywizacji osób mających miejsce zamieszkania na obszarze SSR.

Przywołana regulacja przewiduje generalne zwolnienie z obowiązku stosowania trybów przetargowych, jeżeli udzielane zamówienie aktywizuje mieszkańców Strefy, co stanowi jeden z priorytetowych celów komentowanej ustawy.

2. Obowiązki podmiotu udzielającego zamówienie publiczne na realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych

Komentowany przepis określa szczegółowe zasady udzielania zamówienia publicznego na realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz związane z tym obowiązki podmiotu udzielającego zamówienie. Zamó-

[104] Zgodnie z art. 11 ust. 8 p.z.p., minister właściwy do spraw gospodarki określa, w drodze rozporządzenia, kwoty wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, mając na względzie obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa Unii Europejskiej.

wienie powinno zostać udzielone w sposób, który zapewnia respektowanie zasady:

– przejrzystości, co oznacza, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zawiera jasne reguły i istnieją środki do weryfikacji prawidłowości ich stosowania, a zamawiający podejmuje przewidywalne decyzje na podstawie wcześniej ustalonych kryteriów[105];
– równego traktowania podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia, która oznacza obowiązek takiego samego traktowania wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego; wszyscy wykonawcy powinni mieć zapewniony równy dostęp do udziału w postępowaniu; zamawiający nie może zarówno faworyzować, jak i uniemożliwiać czy utrudniać udział potencjalnym wykonawcom w postępowaniu[106].

Ustęp 3 komentowanego przepisu dookreśla, że stosowanie zasady równego traktowania wymaga wzięcia pod uwagę przez udzielającego zamówienie celu, którym jest aktywizacja mieszkańców Strefy. Przywołana regulacja stanowi instrument realizacji zasady inkluzji społecznej, która leży u podstaw komentowanej ustawy. Dodatkowo ustawodawca zobowiązuje do wzięcia pod uwagę okoliczności „mogących mieć wpływ" na udzielenie zamówienia publicznego. Przedstawiony zwrot ma charakter ogólny, ponieważ nie jest możliwe wyczerpujące określenie wszystkich czynników oddziałujących na wynik tego postępowania.

Podmiot udzielający zamówienia nie może udostępniać informacji związanych z zamówieniem, które stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Zakaz udostępniania informacji obowiązuje, jeżeli podmiot zainteresowany wykonaniem zamówienia, nie później niż przed dniem zawarcia umowy o wykonanie tego zamówienia, zastrzeże, że nie mogą być one udostępniane. Ustawodawca wymaga zatem od podmiotu zainteresowanego dochowania aktu staranności. Zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji przez

[105] J.E., Nowicki, *Komentarz do art. 7 p.z.p.* [w:] A. Bazan, J.E. Nowicki (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. II*, LEX 2015/el. wraz z przywołanym tam wyrokim KIO z dnia 25 listopada 2010 r., KIO/UZP 2483/10 (www.uzp.gov.pl).

[106] M. Sieradzka, *Zmowy przetargowe w świetle zamówień publicznych oraz prawa konkurencji,* Warszawa 2015, s. 2.

tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności[107].

Na podmiocie udzielającym zamówienia spoczywa obowiązek niezwłocznego ogłoszenia na swojej stronie podmiotowej BIP informacji o udzieleniu zamówienia publicznego. Zakres opublikowanej informacji obejmuje wskazanie: nazwy (firmy) albo imienia i nazwiska podmiotu, z którym zawarł umowę o wykonanie zamówienia bądź zamieszczenie informacji o nieudzieleniu tego zamówienia. Przedstawiony obowiązek stanowi realizację zasady przejrzystości udzielania zamówienia publicznego.

[107] T.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.

Rozdział 6

Zmiany w przepisach obowiązujących

Celem przepisów rozdziału 6 ustawy o rewitalizacji jest dostosowanie obowiązującego porządku prawnego do rozwiązań wprowadzonych przez komentowaną ustawę. Przepisy u.r. tworzą bowiem nową kategorię zadań publicznych w zakresie rewitalizacji. Prawodawca umożliwia wykonywanie zadań rewitalizacyjnych za pomocą różnych narzędzi, w tym instrumentów prawnych, administracyjnych i finansowych. Przede wszystkim należą do nich:

– Specjalna Strefa Rewitalizacji;
– miejscowy plany rewitalizacji;
– umowa urbanistyczna;
– dotacje remontowe.

Wykorzystywanie większości z wymienionych narzędzi ma istotne znaczenie z perspektywy wykonywania zadań publicznych z zakresu planowania przestrzennego, gospodarowania nieruchomościami, polityki mieszkaniowej czy realizacji wybranych inwestycji celu publicznego (np. w zakresie dróg publicznych i inwestycji kolejowych). Stąd przepisy u.r. zdeterminowały potrzebę przeprowadzenia szerszej interwencji prawodawcy w celu harmonizacji co najmniej kilkunastu innych aktów prawnych.

Zamiar osiągnięcia szczególnych skutków (tj. trwałej odnowy obszarów zdegradowanych) spowodował konieczność dostosowania przepisów odrębnych ustaw do realizacji zadań rewitalizacyjnych. Zmiany w przepisach obowiązujących objęły m.in.:

– ustawę o podatkach i opłatach lokalnych;
– ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
– ustawę o gospodarce nieruchomościami;
– ustawę o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;
– ustawę – Prawo budowlane;

– ustawę – Prawo zamówień publicznych;
– ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym;
– ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Damian Zelewski

Art. 37. W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1a w ust. 2a pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) gruntów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b i d";

2) w art. 5 w ust. 1 w pkt 1 w lit. c średnik zastępuje się przecinkiem i dodaje się lit. d w brzmieniu:

„d) niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji, o którym mowa w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777), 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 – 3 PLN od 1 m^2 powierzchni".

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Dotychczasowe regulacje dotyczące podatku od nieruchomości
   2.1. Uwagi ogólne
   2.2. Określanie wysokości stawek podatku od nieruchomości dla nieruchomości gruntowych
3. Szczegółowe rozwiązania przewidziane przez nowelizację
   3.1. Stawka podatku od nieruchomości
   3.2. Warunki zastosowania wyższej stawki podatku od nieruchomości
      3.2.1. Niezabudowanie nieruchomości
      3.2.2. Objęcie obszarem rewitalizacji

3.2.3. Przeznaczenie w planie miejscowym
3.2.4. Upływ terminu
3.2.5. Niezakończenie budowy

1. Wprowadzenie

Komentowany artykuł jest przepisem zmieniającym regulację ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Na mocy niniejszego przepisu ustawodawca wprowadza zmiany w zakresie podatku od nieruchomości, dając radzie gminy możliwość określenia wyższej niż w poprzednim stanie prawnym stawki tego podatku w stosunku do nieruchomości precyzyjnie określonych w nowelizowanym przepisie. W uzasadnieniu do projektu ustawy wyjaśniono, że takie rozwiązanie ma stanowić instrument finansowej „zachęty" dla właścicieli nieruchomości, które mimo przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę, nie zostały zabudowane w terminie 4 lat od dnia wejścia w życie tego planu. Określona regulacja ma skłonić właścicieli nieruchomości do realizacji zagospodarowania terenu zgodnie z ustaleniami planu miejscowego – a w razie braku takiego zamiaru – do zadysponowania nieruchomością na rzecz podmiotu, który jest zainteresowany takim działaniem[1]. Przedstawione rozwiązanie prawne może budzić pewne wątpliwości, ponieważ niekiedy stanowi swoistą „sankcję" finansową dla właścicieli nieruchomości.

Co do zasady przyjmuje się, że ustalenia planu miejscowego mają charakter zakazu zagospodarowania terenu w sposób inny niż wyznaczony w planie, a nie nakazu zagospodarowania terenu w określony sposób[2]. Wynika to z art. 35 u.p.z.p., stanowiącego, że: „tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania". Do czasu wejścia w życie komentowanej nowelizacji, przepisy

[1] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 17.

[2] M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 169; zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 czerwca 2013 r., II SA/Wr 259/13, LEX nr 1658057.

nie przewidywały żadnej negatywnej konsekwencji dla podmiotu władającego terenem, który nie realizuje zabudowy przewidzianej w planie miejscowym[3]. Wprowadzenie tej regulacji oznacza zatem pewien wyłom w dotychczas obowiązujących zasadach. Warto jednak zwrócić uwagę, że zmiana jest zdeterminowana kilkoma warunkami (szczegółowo omawianymi poniżej), które powodują, że owe rozwiązanie ma charakter wyjątkowy i jest uzasadnione realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Biorąc również pod uwagę konieczność zastosowania szczególnych środków dla bardziej efektywnego prowadzenia rewitalizacji, wydaje się, że komentowane rozwiązanie zasługuje na aprobatę.

2. Dotychczasowe regulacje dotyczące podatku od nieruchomości

2.1. Uwagi ogólne

Podatek od nieruchomości jest formą daniny publicznej, której elementy konstrukcyjne mogą być ukształtowane przez organy gminy i który jednocześnie stanowi dochód danej jednostki[4]. Szczegółowe regulacje w zakresie omawianej daniny zawiera rozdział 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przedmiotem opodatkowania w podatku od nieruchomości są co do zasady:

– grunty, budynki lub ich części, a także
– budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 2 ust. 1 u.p.o.l.).

W kontekście omawianej nowelizacji, w dalszych rozważaniach należy skupić się jedynie na nieruchomościach gruntowych, bo tylko te mogą spełniać warunek „niezabudowania". W przypadku takich nieruchomości podstawą opodatkowania jest powierzchnia gruntu (art. 4 ust. 1 pkt 1

[3] Nawet w przypadku niedostosowania sposobu wykorzystania terenów do zasad tymczasowego zagospodarowania określonych w planie, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje żadnych sankcji ani przepisów, które stanowiłyby podstawę wyegzekwowania tego obowiązku (I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 228).

[4] A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 176.

u.p.o.l.), a jego podatnikami, zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 u.p.o.l., są właściciele, posiadacze samoistni i użytkownicy wieczyści nieruchomości. Zobowiązani z tytułu podatku są również posiadacze nieruchomości lub ich części stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego (z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości) albo jest bez tytułu prawnego (z zastrzeżeniem art. 3 ust. 1 u.p.o.l). Przy ustalaniu podatku należy również mieć na względzie zwolnienia przedmiotowe i podmiotowe, o których mówi art. 7 u.p.o.l.

2.2. Określanie wysokości stawek podatku od nieruchomości dla nieruchomości gruntowych

Organem podatkowym właściwym w sprawie podatku od nieruchomości jest, zgodnie z art. 1c u.p.o.l., wójt (burmistrz, prezydent miasta). To jednak nie organ wykonawczy gminy, ale organ stanowiąco-kontrolny, czyli rada gminy, działając na podstawie art. 5 ust. 1 u.p.o.l. określa wysokości stawek tego podatku w drodze uchwały. Na podstawie ust. 2 przywołanego przepisu: „przy określaniu wysokości stawek, o których mowa w ust. 1 pkt 1, rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu". Należy podkreślić, że organ stanowiący gminy został wprawdzie upoważniony do określenia wysokości rocznych stawek podatku od nieruchomości, jednak ustawodawca ogranicza swobodę organu w tym zakresie, ustalając górne granice wysokości stawek tego podatku. W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie u.r. występowały tylko trzy takie ograniczenia, w odniesieniu do nieruchomości gruntowych:

– związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków – 0,62 PLN od 1 m^2 powierzchni,
– pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych – 4,58 PLN od 1 ha powierzchni,

– pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego – 0,30 PLN od 1 m^2 powierzchni.

Powyższe stawki nie są jednak ustalone „sztywno". Na podstawie art. 20 u.p.o.l. stawki corocznie ulegają zmianie w związku ze zmianami wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, co jest ogłaszane w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Na 2018 r. stawki te przedstawiają się następująco: dla lit. a – 0,91 PLN, dla lit. b – 4,63 PLN i dla lit. c – 0,48 PLN[5].

3. Szczegółowe rozwiązania przewidziane przez nowelizację

Punkt 1 komentowanego przepisu nowelizującego wprowadza zmianę w art. 1a ust. 2a pkt 2 u.p.o.l. Zgodnie z nią grunty, o których mowa w nowododanej lit. d w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l., nie mogą być kwalifikowane jako grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (o których mówi lit. a tego przepisu). Takie samo uregulowanie funkcjonowało wcześniej w odniesieniu do lit. b tego samego przepisu, która mówi o gruntach pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych. Ustawodawca wprowadził tę normę, aby uniknąć niejasności w przypadku gdyby nieruchomości spełniające przesłanki zawarte w lit. b albo lit. d mogły jednocześnie zostać uznane za takie, o których mówi lit. a[6]. Dzięki temu nie ulega wątpliwości, że wszystkie cztery przypadki przewidziane w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. (lit. c mówi o gruntach „pozostałych", a więc dostatecznie jasno sugeruje swój odrębny charakter) muszą być traktowane rozłącznie. Precyzyjne ustalenie tej okoliczności jest bardzo

[5] Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2017 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2018 r. (M.P. z 2017 r. poz. 800), pkt 1 lit. a-c.

[6] Pominięcie tej zmiany spowodowałoby, że nowa górna granica stawki podatku od nieruchomości dla gruntów niezabudowanych nie objęłaby gruntów związanych z działalnością gospodarczą (Rządowe Centrum Legislacji, Uwaga Ministra Finansów z wyciągu z protokołu ustaleń nr 22/2015 posiedzenia stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 11 czerwca 2015 r., pkt 9, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12271760/12285820/12285824/dokument173177.pdf [dostęp: 19.12.2016].

istotne – od tego zależy bowiem wysokość górnej granicy stawki podatku od nieruchomości, która może być zastosowana dla danego przypadku.

Jednakże znacznie bardziej doniosła w skutkach jest zmiana przewidziana w pkt 2 komentowanego przepisu nowelizującego, która zostanie dalej szczegółowo omówiona.

3.1. Stawka podatku od nieruchomości

Komentowana nowelizacja zachowuje w mocy wszystkie dotychczas obowiązujące uregulowania. Wprowadza jedynie w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. czwarty przypadek (lit. d), który ustala górną granicę stawki podatku od nieruchomości na wyższym poziomie niż w pozostałych trzech przypadkach (lit. a-c). Ustawa mówi o limicie 3 PLN od 1 m^2, choć również tutaj należy mieć na względzie kwotę wynikającą z obwieszczenia ministra właściwego do spraw finansów publicznych, wydawanego na podstawie art. 20 ust. 2 u.p.o.l. Na rok 2018 jest to 3,04 PLN[7].

Wprowadzenie komentowanej zmiany umożliwia zatem znaczący wzrost stawki podatku (w stosunku do dotychczasowych unormowań) dla nieruchomości, które wypełniają warunki wskazane w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. d u.p.o.l. Należy przy tym podkreślić, że limit ustawowy jest tylko górną granicą, a zatem rada gminy nie jest zobligowana do uchwalenia stawki na tak wysokim poziomie. Jednak wydaje się, że ze względu na zrealizowanie celu regulacji u.r., właściwe będzie maksymalne wykorzystanie możliwości, które przewiduje wprowadzony przepis.

3.2. Warunki zastosowania wyższej stawki podatku od nieruchomości

Na podstawie brzmienia przepisu nowelizującego można wyróżnić następujące warunki zastosowania wyższej stawki podatku od nieruchomości, które muszą być spełnione łącznie:
– nieruchomość pozostaje niezabudowana;
– nieruchomość znajduje się na obszarze rewitalizacji;

[7] Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2017 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2018 r. (M.P. z 2017 r. poz. 800), pkt 1 lit. d.

– dla nieruchomości obowiązuje plan miejscowy, który przewiduje dla tego terenu przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, usługową albo zabudowę o przeznaczeniu mieszanym obejmującym wyłącznie te rodzaje zabudowy;
– upłynął okres 4 lat od dnia wejścia w życie tego planu miejscowego (w odniesieniu do tych gruntów);
– w okresie 4 lat od wejścia w życie planu miejscowego nie zakończono budowy.

Ziszczenie się wszystkich warunków oraz w szczególności nadejście terminu, o którym mowa w pkt. 4 w trakcie roku podatkowego, jest zdarzeniem powodującym podwyższenie podatku (obliczenie zobowiązania według wyższej stawki), poczynając od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło ziszczenie się wszystkich warunków (art. 6 ust. 3 u.p.o.l.). Wówczas podatnik jest obowiązany złożyć organowi podatkowemu (wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta) deklarację na formularzu według wzoru określonego przez radę gminy (art. 6 ust. 13 u.p.o.l.)[8] w terminie 14 dni od dnia wystąpienia zdarzenia (art. 6 ust. 6 i 9 pkt 2 u.p.o.l.). Poszczególne warunki zaistnienia tego zdarzenia zostały szczegółowo omówione w dalszej części.

3.2.1. Niezabudowanie nieruchomości

Niezabudowanie nieruchomości gruntowej, wobec braku odrębnej definicji legalnej, należy rozumieć jako nieistnienie w granicach tej nieruchomości żadnego obiektu budowlanego w rozumieniu ustawy – Prawo budowlane. Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.p.b. obiekt budowlany to budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. W związku z tym o spełnieniu warunku „niezabudowania" nieruchomości gruntowej można mówić tylko, jeżeli na danej nieruchomości nie ma żadnego obiektu budowlanego.

[8] Przedmiot opodatkowania we wzorze formularza musi zostać przez radę gminy określony precyzyjnie, zgodnie z brzmieniem przepisu ustawy – zob. w kontekście ustawy o rewitalizacji: uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 15 grudnia 2015 r., XXV/5870/2015, LEX nr 1959549.

Powyższe ujęcie (które można określić jako „faktyczne niezabudowanie nieruchomości") musi zostać skonfrontowane z przepisami podatkowymi. W kontekście wymiaru podatków lokalnych klasyfikację nieruchomości należy rozpatrywać na podstawie danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków. Wynika to wprost z art. 21 ust. 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Co do zasady dane te są dla organów podatkowych wiążące, a zatem organy te nie mogą dokonywać samodzielnych ustaleń dotyczących klasyfikacji gruntu wbrew treści ewidencji[9]. L. Etel opowiada się jednak za możliwym zastępowaniem danych z ewidencji danymi z innego dokumentu, który zawiera aktualne informacje dotyczące przedmiotu opodatkowania lub podatnika[10]. Ponadto w specyficznych przypadkach, zwłaszcza gdy ewidencja nie uwzględnia pewnej kategorii gruntów, dane w niej zawarte mają znaczenie drugorzędne, a determinantem wymiaru podatku od nieruchomości jest wystąpienie zdarzenia, z którym ustawa wiąże powstanie obowiązku podatkowego[11]. Wydawać by się mogło, że taki przypadek zachodzi po części właśnie w kwestii ustalenia znaczenia pojęcia „grunt niezabudowany" dla celu wymiaru podatku od nieruchomości na podstawie wyższej stawki. W świetle Załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 9 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków[12] nie sposób wyłonić jednolitej kategorii, która w ewidencji miałaby odpowiadać gruntom niezabudowanym w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Tym bardziej, że art. 1a ust. 3 u.p.o.l. nie odnosi pojęcia „gruntu niezabudowanego" do odpowiedniej klasyfikacji w ewidencji gruntów i budynków.

---

[9] Tak np. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 18 listopada 2013 r., II FPS 2//13, LEX nr 1388356; wyrok NSA z dnia 5 listopada 2009 r., II FSK 836/08, LEX nr 587024; wyrok NSA z dnia 12 marca 2009 r., II FSK 49/08, LEX nr 557815; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II FSK 372/07, LEX nr 490966.

[10] L. Etel, *Podatek od nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 104.

[11] Wyrok NSA z dnia 16 października 2009 r., II FSK 784/08, LEX nr 528862. Podobnie: wyrok NSA z dnia 19 września 2012 r., II FSK 2094/11, LEX nr 1244146; wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., II FSK 2383/10, LEX nr 1244219; por. T. Lewandowski, *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.

[12] T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.

Co prawda w ust. 1 pkt. 15 Załącznika jest mowa o „zurbanizowanych terenach niezabudowanych lub w trakcie zabudowy" (oznaczanych symbolem „Bp"), niemniej jednak to pojęcie oznacza jedynie grunty na których została rozpoczęta, lecz nie została zakończona budowa w rozumieniu u.p.b., powodująca wyłączenie tych gruntów z produkcji rolnej lub leśnej oraz takie, które w wyniku zabudowy wyłączone zostały z produkcji rolnej lub leśnej, ale na których istniejące wcześniej budynki zostały rozebrane, a jednocześnie grunty te są przeznaczone pod zabudowę. Poza zakresem tego pojęcia znajdują się zatem np. takie grunty, które w ogóle nie były w przeszłości zabudowane i nie jest na nich realizowana obecnie żadna budowa, a mimo to są przeznaczone w planie miejscowym na cele nierolnicze lub nieleśne. O tym, że takie ujęcie jest węższe od faktycznego „niezabudowania" może również wskazywać np. to, że w ust. 1 pkt. 16 ppkt. 6 Załącznika nr 6 do rozporządzenia przewidziano, że tereny zieleni nieurządzonej niezaliczone do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych należą do kategorii terenów rekreacyjno-wypoczynkowych (symbol „Bz"), choć też są one faktycznie niezabudowane. Skoro można stwierdzić, że klasyfikacja „zurbanizowanego gruntu niezabudowanego" nie wyczerpuje w pełni pojęcia „gruntu niezabudowanego" w znaczeniu faktycznym, to należałoby przyjąć, że w takim przypadku organ podatkowy nie może ograniczyć się tylko do utożsamiania gruntów niezabudowanych z terenami oznaczonymi w ewidencji symbolem „Bp". W rzeczywistości jednak stwierdzenie takiego stanu rzeczy byłoby znacząco utrudnione, stąd ze względów prakseologicznych, decydujące znaczenie dla ustalenia stawki podatku może mieć oznaczenie terenu w ewidencji gruntów i budynków jako „Bp". Jeżeli jednak organ wykaże, że teren oznaczony innym symbolem spełnia przesłanki uznania go za grunt niezabudowany w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. d u.p.o.l., to w świetle przedstawionej wyżej linii orzeczniczej, organ będzie mógł zastosować wyższą stawkę podatkową. Wykładnia przepisu prowadzi do wniosku, że poza zakresem pojęcia „gruntu niezabudowanego" znajdują się grunty rolne i leśne (nieobjęte w ogóle podatkiem od nieruchomości). Jeżeli niezabudowana pozostaje część działki to jedynie w stosunku do tej części będzie można wymierzyć podatek na podstawie wyższej stawki[13].

[13] Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 czerwca 2016 r., I SA/Sz 397/16, LEX nr 2098149.

Jak zaznaczono, „niezabudowanie" wiąże się z brakiem pozostawania na gruncie jakiegokolwiek obiektu budowlanego. Zgodnie z wykładnią funkcjonalną wydaje się jednak, że można to pojęcie dookreślić jako brak pozostawania na gruncie jakiegokolwiek obiektu budowlanego wzniesionego zgodnie z przepisami, którego budowa została zrealizowana zgodnie z prawem. W szczególności chodzi o to, żeby uniknąć nadużyć w postaci wznoszenia jakichkolwiek obiektów budowlanych po to, aby zniweczyć przesłankę niezabudowania, a tym samym – uniknąć zastosowania wyższej stawki podatku od nieruchomości. Działanie wbrew przepisom nie zasługuje bowiem na ochronę prawną w ramach ustalania wysokości zobowiązania podatkowego. Zakończenie budowy z kolei koresponduje z przesłanką omówioną w punkcie 3.2.5.

3.2.2. Objęcie obszarem rewitalizacji

Komentowana zmiana dotyczy jedynie gruntów położonych na obszarze rewitalizacji. Zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 u.r. jest to obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, charakteryzujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.r., na którym, z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego, gmina zamierza prowadzić rewitalizację. Oceny, czy dany grunt znajduje się w granicach obszaru rewitalizacji należy dokonywać na podstawie treści uchwały delimitacyjnej, o której mowa w art. 8 ust. 1 u.r., uwzględniając przy tym również załącznik mapowy, o którym mowa w art. 11 ust. 4 u.r. [zob. komentarz do art. 8–10].

3.2.3. Przeznaczenie w planie miejscowym

Plan miejscowy wchodzi w życie w terminie określonym w uchwale rady gminy, jednakże nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 29 ust. 1 u.p.z.p.). Od tego momentu staje się wiążącym prawem miejscowym (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). Celem uchwalenia planu miejscowego jest m.in. ustalenie przeznaczenia terenów (art. 14 ust. 1 *in principio* u.p.z.p.). Aby spełnić warunek zastosowania wyższej stawki podatku od nieruchomości, obowiązujący plan miejscowy (w tym także miejscowy plan rewitalizacji) musi przewidywać przeznaczenie określonego gruntu pod zabudowę mieszkaniową, usługową albo zabudowę o przeznaczeniu mieszanym

obejmującym wyłącznie te rodzaje zabudowy. Zgodnie z Załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będą to dwie grupy terenów:

– tereny zabudowy mieszkaniowej, w ramach których można wyróżnić:
  - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (oznaczane na planie symbolem MN),
  - tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (oznaczane na planie symbolem MW),
– tereny zabudowy usługowej, w ramach których można wyróżnić:
  - tereny zabudowy usługowej (oznaczane na planie symbolem U),
  - tereny sportu i rekreacji (oznaczane na planie symbolem US), oraz
  - tereny rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2 (oznaczane na planie symbolem UC).

Z uwagi na to, że załącznik takim samym mianem („tereny zabudowy usługowej") określa zarówno całą grupę terenów, jak i jeden z rodzajów przeznaczenia terenu występujący w jej obrębie, może rodzić się wątpliwość, czy celem ustawodawcy było objęcie zakresem realizacji komentowanej nowelizacji (oprócz bezspornych terenów MN i MW) terenów U, US i UC, czy jedynie terenów U[14]. Wydaje się, że prawidłowa jest pierwsza ze wskazanych możliwości, gdyż zmieniona ustawa o podatkach i opłatach lokalnych jasno mówi o „przeznaczeniu pod zabudowę mieszkaniową", co w Załączniku nr 1 do rozporządzenia planistycznego można wprost odnieść jedynie do nazwy grupy oznaczeń „tereny zabudowy mieszkaniowej" i tym samym uznać, że wszystkie składowe tej grupy (zarówno MN jak i MW) mieszczą się w zakresie pojęcia przewidzianego w komentowanej nowelizacji. Nie ma więc żadnego powodu, żeby analogiczne pojęcie „przeznaczenie pod zabudowę usługową" utożsamiać tylko z jedną ze składowych grupy oznaczeń „tereny zabudowy usługowej". Tego typu działanie byłoby niespójne. Należy również podkreślić, że umieszczenie terenów US i UC w ramach jednej grupy z terenem U, jak również samo wykorzystanie litery U jako początkowej litery obu symboli dostatecznie wskazuje na intencję prawodawcy, którą jest uznanie, że zarówno tereny sportu i rekreacji, jak

[14] Tę drugą interpretację sugeruje: M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji…*, s. 54.

również tereny rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2 są rodzajami zabudowy usługowej. W związku z powyższym także do terenów, które mają w planie wskazane przeznaczenie US i UC można stosować wyższą stawkę podatku od nieruchomości. Będzie to również zgodne z wykładnią celowościową, bowiem skłonienie inwestorów do realizacji inwestycji na terenach o przeznaczeniu US i UC także może pomóc w likwidacji bądź ograniczeniu niektórych negatywnych zjawisk, które uzasadniały wyznaczenie obszaru rewitalizacji.

Wyższą stawkę podatku od nieruchomości można również zastosować w przypadku, gdy plan miejscowy przewiduje przeznaczenie terenu pod zabudowę mieszaną, ale jedynie obejmującą wskazane wyżej rodzaje zabudowy, tj. MN, MW, U, US i UC. Nie jest dopuszczalne łączenie funkcji mieszkaniowej lub usługowej z terenami użytkowanymi rolniczo, terenami zabudowy techniczno-produkcyjnej, terenami zieleni i wód, terenami komunikacji i terenami infrastruktury technicznej.

3.2.4. Upływ terminu

Od wejścia w życie planu miejscowego musi upłynąć okres 4 lat. Prawo administracyjne materialne nie przewiduje swoistych reguł w kwestii obliczania terminów. W związku z tym należy się posiłkować ogólnymi regułami funkcjonującymi w prawie (zob. art. 114 ustawy – Kodeks cywilny) i przyjąć, że termin ten kończy się wraz z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu (w tym przypadku jest to dzień wejścia w życie planu miejscowego). Zatem przykładowo – uprawnienie do zastosowania wyższej stawki podatku od nieruchomości przy planie miejscowym, który wszedł w życie 1 stycznia 2016 r., powstanie z dniem 2 stycznia 2020 r.

Szczególną uwagę w komentowanej nowelizacji zwraca użycie niezbyt precyzyjnego sformułowania o upływie 4 lat od wejścia w życie planu miejscowego „w odniesieniu do tych gruntów". Można to interpretować jako podkreślenie ze strony ustawodawcy, że istota nie leży w samym wejściu w życie planu miejscowego jako całości, ale w wejściu w życie tych jego przepisów, które odnoszą się do określonych gruntów. Taka sytuacja, gdy poszczególne przepisy planu miejscowego wchodzą w ży-

cie w innym terminie niż plan jako całość, może mieć miejsce w szczególności w przypadku zmiany planu miejscowego. Powyższy wniosek wydaje się jednak aż nazbyt oczywisty, a interpretacja nie byłaby inna nawet po usunięciu z ustawy wyrażenia „w odniesieniu do tych gruntów". Szczególną uwagę w komentowanej nowelizacji zwraca użycie sformułowania o upływie 4 lat od wejścia w życie planu miejscowego „w odniesieniu do tych gruntów". Takie brzmienie przepisów może być uzasadniane istnieniem szczególnej formy planu miejscowego, tj. miejscowego planu rewitalizacji, który nie musi mieć charakteru zupełnego i może odnosić się jedynie do wybranych nieruchomości. Można to interpretować również jako podkreślenie ze strony ustawodawcy, że istota nie leży w samym wejściu w życie planu miejscowego jako całości, ale w wejściu w życie tych jego przepisów, które odnoszą się do określonych gruntów.

Należy się zatem przychylić do odmiennej interpretacji niejasnego sformułowania. Ponadto zważywszy na treść przepisu nowelizującego, wyrażenie „tych gruntów" można również rozumieć jako „gruntów objętych obszarem rewitalizacji". Wynika stąd, że wyznaczenie obszaru rewitalizacji musi być zdarzeniem pierwotnym wobec wejścia w życie planu miejscowego, żeby ten drugi fakt mógł stać się początkiem czteroletniego terminu. Gdyby zaś wyznaczenie obszaru rewitalizacji nastąpiło w stosunku do terenu, który podlega już regulacjom planu miejscowego – wówczas termin można zacząć liczyć dopiero od dnia wejścia w życie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. W przeciwnym razie naruszona zostałaby zasada nieretroaktywności prawa (*lex retro non agit* – prawo nie działa wstecz), gdyż wyznaczając obszar rewitalizacji na terenach już objętych planami miejscowymi (przewidującymi odpowiednie przeznaczenie terenu), gmina mogłaby zastosować wyższą stawkę podatku od nieruchomości przy faktycznym skróceniu lub nawet zniesieniu (w przypadku planów miejscowych, które weszły w życie wcześniej niż 4 lata przed wyznaczeniem obszaru rewitalizacji) ustawowego czteroletniego terminu. Podsumowując, należy stwierdzić, że początek biegu terminu jest uzależniony od jednoczesnego spełnienia obu przesłanek: wejścia w życie planu miejscowego i wyznaczenia obszaru rewitalizacji[15].

[15] Szerzej: *ibidem*, s. 54–55.

3.2.5. Niezakończenie budowy

Prawo podatkowe może w sposób samoistny określać kwestię przedmiotu opodatkowania, nawet jeśli szczególne ustawy normują dane kwestie w sposób odmienny – przykładem może być zakończenie budowy, o którym mowa w art. 6 ust. 2 u.p.o.l.[16]. Jednakże w komentowanym przypadku sam ustawodawca wprost wskazuje, że niezakończenie budowy należy rozpatrywać zgodnie z przepisami prawa budowlanego. Będzie się to co do zasady wiązało z zastosowaniem instytucji przewidzianych w art. 54 u.p.b. (zgłoszenie zakończenia budowy) lub art. 55 tej ustawy (pozwolenie na użytkowanie). Za orzecznictwem należy się jednak przychylić do poglądu, że do uznania zakończenia budowy w rozumieniu u.p.b. nie jest konieczne złożenie samego zawiadomienia o zakończeniu budowy czy uzyskanie ostatecznej decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie, a jedynie spełnienie warunków upoważniających do złożenia takiego zawiadomienia lub wniosku o wydanie decyzji, które wynikają z art. 57 ustawy[17]. Taki stan rzeczy będzie mógł zostać uznany za zakończenie budowy zgodnie z przepisami prawa budowlanego, nawet gdyby formalnie nie można było jeszcze przystąpić do użytkowania obiektu budowlanego. Jest to dla podatnika o tyle korzystne, że nie będzie ponosić negatywnych konsekwencji np. w razie przewlekłego działania organów prowadzących postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Należy jeszcze wyjaśnić relację warunku niezabudowania nieruchomości do omawianego w niniejszej części „niezakończenia budowy". *Prima facie* mogłoby się wydawać, że oba warunki są ze sobą zbieżne – wszakże, aby grunt pozostał niezabudowany nie może zakończyć się budowa obiektu budowlanego. W tym pierwszym przypadku chodzi jednak o nieistnienie jakichkolwiek obiektów budowlanych na gruncie, nawet tych powstałych zgodnie z prawem jeszcze przed wejściem w życie planu miejscowego. Każdy obiekt, który powstanie na gruncie już po wejściu w życie planu miejscowego będzie musiał być z tym aktem zgodny

[16] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 lipca 2016 r., I SA/Gd 635/16, LEX nr 2090655.

[17] Wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 1996 r., SA/Wr 2735/95, LEX nr 29545 [za:] L. Etel, *Podatek od nieruchomości…*, s. 352–353.

i tym samym zakończenie budowy takiego obiektu zniweczy ostatni z omawianych warunków zastosowania wyższej stawki podatku od nieruchomości. Jeżeli zaś obiekt powstał wbrew postanowieniom planu miejscowego (czyli jest to tzw. samowola budowlana, która nie może zostać zalegalizowana – art. 49 ust. 3 w zw z art. 48 ust. 1 u.p.b.), wówczas nie można mówić także o zakończeniu budowy zgodnie z przepisami prawa budowlanego. Faktyczne zakończenie takiej budowy nie będzie zatem relewantne z punktu widzenia możliwości ustalenia wyższej stawki podatku od nieruchomości.

Michał Miłosz

Art. 38. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 33 w ust. 2 w pkt 7 w lit. b kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 8 w brzmieniu:

„8) umowę urbanistyczną, jeżeli jej zawarcie jest wymagane zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji.";

2) w art. 57 w ust. 1 po pkt 7 dodaje się pkt 7a w brzmieniu:

„7a) zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, potwierdzające spełnienie warunków, o których mowa w art. 37i ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), o ile jest wymagane".

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Charakterystyka zmian przepisów prawa budowlanego

1. Wprowadzenie

Zmiany wprowadzane na podstawie art. 38 u.r. do ustawy – Prawo budowlane wiążą się z ustanowieniem nowej instytucji umowy urbanistycznej, którą reguluje art. 37i u.p.z.p. Wskazany przepis został dodany do u.p.z.p. poprzez art. 41 pkt 6 komentowanej ustawy. W art. 37i

ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca przewidział możliwość określenia w miejscowym planie rewitalizacyjnym, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanych, szczególnego warunku realizacji na takich nieruchomościach inwestycji głównej. Warunkiem takim może być zobowiązanie inwestora do realizacji na jego koszt i nieodpłatnego przekazania gminie określonych inwestycji uzupełniających w zakresie wskazanym w miejscowym planie rewitalizacyjnym. Inwestycje uzupełniające mogą stanowić budowę infrastruktury technicznej, społecznej bądź lokali mieszkalnych. 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 (art. 37i ust. 3 u.p.z.p.). Zobowiązanie inwestora do realizacji inwestycji uzupełniających następuje w drodze umowy urbanistycznej zawieranej z gminą (art. 37 ust. 5 u.p.z.p.), która jest zawierana pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego.

2. Charakterystyka zmian przepisów prawa budowlanego

Na podstawie art. 38 pkt 1 u.r. do art. 33 ust. 2 u.p.b. został dodany pkt 8 w brzmieniu: „umowę urbanistyczną, jeżeli jej zawarcie jest wymagane zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji.”. W art. 33 ust. 2 u.p.b. ustawodawca określa dodatkowe wymagania, które – poza określonymi w art. 63 § 2 i 3 k.p.a. – musi spełniać wniosek o udzielenie pozwolenia na budowę. W wyniku nowelizacji u.p.b. w przypadku gdy planowana inwestycja znajduje się na obszarze objętym miejscowym planem rewitalizacji i z planu tego wynika wymóg zawarcia umowy urbanistycznej, to obligatoryjnym załącznikiem do wniosku o pozwolenie na budowę jest właśnie określona umowa. W kontekście tego przepisu należy zauważyć, że zgodnie z art. 35 ust. 1 u.p.b. przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego. Miejscowy plan rewi-

talizacji zaś, stosownie do art. 37f ust. 2 u.p.z.p., jest szczególną formą planu miejscowego. Jeśli zatem miejscowy plan rewitalizacji przewiduje jako warunek realizacji inwestycji głównej zobowiązanie inwestora w postaci budowy oraz nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających, to zawarcie umowy urbanistycznej określającej zobowiązanie inwestora stanowi, zgodnie z art. 37i ust 7 u.p.z.p., warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części.

Z kolei na podstawie art. 38 pkt 2 u.r. do art. 57 ust. 1 u.p.b. dodano pkt 7a. W zmienionym przepisie u.p.b. określono załączniki, które inwestor jest zobowiązany dołączyć do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. Na skutek wprowadzonej zmiany do art. 57 ust. 1 u.p.b. jednym z wymaganych załączników stało się zaświadczenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), potwierdzające spełnienie warunków, o których mowa w art. 37i ust. 8 u.p.z.p. (o ile warunek taki został przewidziany). Dodany do u.p.b. przepis koresponduje z art. 37 ust. 8 u.p.z.p. zgodnie, z którym nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej, a w przypadku gdy stanowi ona część obiektu budowlanego, zakończenie robót budowlanych dotyczących inwestycji uzupełniającej, stanowi warunek przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych stanowiących inwestycję główną (art. 37 ust. 8 u.p.z.p.). W uzasadnieniu projektu u.r. podkreślono, że obowiązek ten jest głównym mechanizmem służącym zabezpieczeniu spełnienia świadczeń z umowy urbanistycznej[18]. Jeżeli inwestor nie spełni obowiązków określonych w umowie urbanistycznej, to nie będzie mógł przystąpić do użytkowania obiektów budowlanych zrealizowanych w ramach inwestycji głównej. Spełnienie tego obowiązku, stosownie do przepisu art. 37 ust. 9 u.p.z.p., jest potwierdzane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze zaświadczenia, które powinno być dołączone do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.

[18] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 36–37.

Rajmund Ryś

Art. 39. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 6:

a) pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych";

b) po pkt 9b dodaje się pkt 9c w brzmieniu:

„9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzanie, w tym budowa lub przebudowa";

2) w art. 68 w ust. 1 w pkt 11 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 12 w brzmieniu:

„12) na cele realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777)";

3) w art. 109 w ust. 1 w pkt 4 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 4a i 4b w brzmieniu:

„4a) nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji, jeżeli przewiduje to uchwała, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji;

4b) nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w rozdziale 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji";

4) po art. 124b dodaje się art. 124c w brzmieniu:

„Art. 124c. 1. Przepisy art. 124 stosuje się odpowiednio dla ograniczenia, w drodze decyzji, sposobu korzystania z nieruchomości poprzez udzielenie zezwolenia na:

1) zakładanie na obiektach budowlanych elementów trakcji, znaków i sygnałów drogowych lub innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, urządzeń służących do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a także urządzeń niezbędnych do korzystania z nich,

2) urządzanie i utrzymywanie ogólnodostępnego ciągu pieszego, przebiegającego przez prześwity lub podcienia, w obrysie obiektu budowlanego

– jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody.

2. Ograniczenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zaś ograniczenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, następuje zgodnie z planem miejscowym";

5) w art. 146 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. W odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w rozdziale 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, wysokość opłaty, o której mowa w ust. 2, wynosi nie więcej niż 75% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu".

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Rozszerzenie katalogu celów publicznych
3. Szczególne formy ograniczania korzystania z nieruchomości
4. Bonifikata przy sprzedaży nieruchomości
5. Prawo pierwokupu na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji
6. Opłata adiacencka na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji
7. Podsumowanie

1. Wprowadzenie

Jeśli pominąć regulację u.p.z.p., w której dokonano najpoważniejszych zmian, to u.g.n. stanowi ustawę, którą u.r. najgłębiej modyfikuje – choć w sposób punktowy, to jednak istotny. Zmian tych dokonuje się w art. 39 komentowanej ustawy. Co należy podkreślić, znaczna ich część ma charakter powszechny, a więc nie odnosi się wyłącznie do przepisów tworzących szczególny reżim prawny obowiązujący na obszarach rewitalizacji, ale będzie obowiązywać niezależnie od tego, czy na danym terenie gmina przeprowadzi proces rewitalizacji, czy też nie. Wszystkie zmiany będą przydatne na silnie zurbanizowanych obszarach centrów miast (które w praktyce najczęściej podlegają rewitalizacji). Rozciągnięcie obowiązywania tych przepisów także na obszary, które nie zostały objęte rewitalizacją należy traktować jako dopełnienie myśli przewodniej u.r. wynikającej ze społecznego zapotrzebowania i braku uzasadnienia dla wyłącznie częściowego legislacyjnego rozwiązania od dawna sygnalizowanych problemów obszarów zdegradowanych.

Przepis art. 39 u.r. nowelizuje szereg przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zmiany wprowadzone do u.g.n. zasadniczo – choć jak wskazano nie tylko – wiążą się ze stosowaniem instrumentów z zakresu gospodarki nieruchomościami na obszarze rewitalizacji i SSR. Zmiany te polegają przede wszystkim na:

– rozszerzeniu katalogu celów publicznych przewidzianych w art. 6 u.g.n. umożliwiając m.in. efektywniejszą realizację celów u.r.;
– wprowadzeniu nowej podstawy wywłaszczenia polegającej na ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości określonego w art. 124c u.g.n.;
– możliwości udzielania bonifikat przy sprzedaży bezprzetargowej nieruchomości, jeśli jest sprzedawana na cele związane z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
– prawie pierwokupu nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji i SSR oraz
– określenie stawki procentowej opłat adiacenckich ponoszonych w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej na nieruchomościach położonych na obszarze SSR.

2. Rozszerzenie katalogu celów publicznych

Jak wielokrotnie wskazywano jeszcze w okresie przed uchwaleniem u.r., katalog celów publicznych wymienionych w art. 6 u.g.n. był wyraźnie niepełny. Objawiało się to między innym tym, że organy władzy publicznej napotykały na poważne przeszkody w realizacji części swych zadań, a istota problemu polegała na braku wystarczających narzędzi spowodowanych lapidarnością katalogu celów publicznych. W dyskursie publicznym wielokrotnie wyrażano negatywną ocenę tej niezrozumiałej i nieracjonalnej niespójności między celami publicznymi a zadaniami publicznymi.

W art. 39 pkt. 1 u.r. ustawodawca dokonał więc uzupełnienia listy celów publicznych zawartej w art. 6 u.g.n. o dwa nowe cele. Po pierwsze, w pkt 6 wcześniejsze brzmienie przepisu uzupełniono o budowę i utrzymanie pomieszczeń dla państwowych lub samorządowych instytucji kultury, którymi w rozumieniu przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Po drugie, dodano nowy pkt 9c, w którym za cel publiczny uznano wydzielanie gruntu pod publicznie dostępne samorządowe ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzanie, w tym budowę i przebudowę.

Obie zmiany, jakkolwiek nieograniczające się do obszarów rewitalizacji, mają duże znaczenie dla działań rewitalizacyjnych. Programując je często uznaje się działalność kulturalną za konieczny element aktywizacji i integracji społecznej, a w ramach poprawy jakości życia także jako mechanizm zaspokajania rosnących „duchowych" potrzeb mieszkańców. Działalność ta musi mieć oparcie w instytucjach kultury, których budowa czy rozbudowa może wymagać stosowania władczych narzędzi. Tym bardziej dotyczy to organizowania przestrzeni publicznych czy urządzania nowych ciągów pieszych lub terenów zielonych. Obszary zdegradowane bardzo często wymagają w tym zakresie szeroko zakrojonych zmian, a więc działań, w których mechanizm wywłaszczeń może okazać się konieczny. Warto przy tym podkreślić, że dodany przepis stawia dodatkowe warunki, które mają spełniać ciągi piesze, parki

i inne przestrzenie publiczne, aby były uznane za cel publiczny. Po pierwsze, ich inwestorem musi być samorząd terytorialny, a po drugie, muszą być publicznie dostępne. Wydaje się, że te warunki uniemożliwiają wykorzystanie nowej regulacji do działań sprzecznych z interesem publicznym.

Ktoś mógłby podnieść potencjalną sprzeczność pomiędzy procesem rewitalizacji, który ma bazować na partnerstwie, partycypacji i wypracowywaniu rozwiązań opartych na dialogu społecznym, oraz władczym działaniem organów administracji publicznej w postaci wywłaszczenia nieruchomości. Ta sprzeczność jest jednak pozorna, o ile narzędzie wykorzystywane jest zgodnie z literą oraz duchem komentowanych przepisów prawa. Jak wskazuje bowiem art. 112 ust. 3 u.g.n. każde wywłaszczenie może być dokonane tylko wówczas, gdy określony cel publiczny nie może być zrealizowany w inny sposób, który nie wymaga tego wywłaszczenia. Stwarza to obowiązek rzetelnego uzasadnienia działań podejmowanych przez władzę publiczną oraz ich transparentności. Przepis art. 114 ust. 1 u.g.n. wymaga, aby wywłaszczenie poprzedzić rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości. Nie ma przeszkód, aby nadać im taką formułę, która wpisze się w partycypację w prowadzeniu rewitalizacji i pozwoli dobrze przestawić właściwą relację pomiędzy interesem publicznym a interesem właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości (który często sam jest mieszkańcem rewitalizowanej okolicy, a więc członkiem lokalnej społeczności). W tym kontekście ustanowienie nowych celów publicznych wcale nie musi oznaczać w spornych sytuacjach konieczności automatycznego stosowania wywłaszczenia, ale będzie służyć jako narzędzie zdefiniowania (poprzez odniesienie do wysokości potencjalnego odszkodowania) właściwego poziomu dla negocjacji cenowych z właścicielem lub użytkownikiem wiczystym nieruchomości. Brak w dotychczasowym stanie prawnych opcji wywłaszczeniowej powodował często formułowanie nadmiernych oczekiwań finansowych przez właścicieli i brak skłonności z ich strony do zawarcia kompromisu. Przy takim postrzeganiu nowych rozwiązań prawnych wywłaszczenie nieruchomości będzie ostatecznością (w skrajnych przypadkach braku możliwości osiągnięcia konsensusu lub w przypadku nieruchomości o nieuregulowanych stanie prawnym), niezaburzającą partycypacyjnego modelu prowadzenia rewitalizacji.

Odnotowania wymaga również odmienne od powyżej opisanych celów publicznych potraktowanie w u.r. społecznego budownictwa czynszowego. Ta różnica objawia się po pierwsze umiejscowieniem regulacji bezpośrednio w komentowanej ustawie (art. 27), a nie w art. 6 u.g.n., po drugie ograniczeniem stosowania jej tylko do obszaru SSR, a po trzecie wprowadzeniem wymogu, aby realizacja zabudowy mieszkaniowej jako celu publicznego była przewidziana w planie miejscowym (a więc poprzedzona konsultacjami społecznymi i potwierdzona uchwałą rady gminy). To zróżnicowane podejście nie jest przejawem chaotyczności ustawodawcy, ale świadomym działaniem polegającym na ustanowieniu swoistej „wyższej poprzeczki" dla społecznego budownictwa czynszowego, jako że potraktowanie go jako celu publicznego może budzić kontrowersje. W związku z tym nadanie mu takiego statusu w konkretnych lokalizacjach niewątpliwie powinno wymagać głębszej analizy i dyskusji. Sposób regulacji tego zagadnienia w u.r. spełnia ten postulat.

3. Szczególne formy ograniczania korzystania z nieruchomości

Ustawodawca wprowadził w art. 39 pkt 4 u.r. nowe formy ograniczania korzystania z nieruchomości poprzez dodanie art. 124c w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Można je uznać za konsekwencję rozszerzenia katalogu celów publicznych, gdyż odnoszą się do sytuacji, w których interes publiczny wymaga ingerencji w swobodne korzystanie z nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego (niezależnie od jego woli). Skala tej ingerencji jest na tyle niedokuczliwa, że możliwe jest dalsze korzystanie z nieruchomości. Tym samym odwoływanie się w przypadku braku uzgodnienia warunków ograniczenia korzystania z nieruchomości z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym do mechanizmu wywłaszczenia (poprzez potencjalne kolejne uzupełnienie katalogu celów publicznych w art. 6 u.g.n.) byłoby nieuzasadnione. Zarówno dlatego, że jest to środek nieproporcjonalny, jak i prowadzący do wygórowanych wydatków publicznych. Ustawodawca zaproponował więc rozwiązanie pośrednie. Powiązanie go z przepisami wprowadzonymi w art. 39 pkt 1 ma także wymiar merytoryczny, gdyż służy przede wszystkim ułatwieniom w ruchu pieszym i rowerowym

w gęsto zabudowanej strefie śródmiejskiej. Ustanowieone ograniczenia, na które właściciel lub użytkownik wieczysty nie wyraża zgody, będą wynikać z decyzji administracyjnej, w której możliwe jest udzielenie zezwolenia na jeden z dwóch rodzajów działań. Pierwsze z tych działań (art. 124c ust. 1 pkt 1) u.g.n.) może dotyczyć zakładania na obiektach budowlanych elementów trakcji, znaków i sygnałów drogowych, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego czy urządzeń do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (a więc przede wszystkim monitoringu wizyjnego). Przepis obejmuje także urządzenia niezbędne do korzystania z tych wymienionych powyżej, a więc elementy zasilania, łączności itp. Jego istotą jest zniesienie potencjalnych barier dla realizacji w najbardziej racjonalny sposób inwestycji na wąskich ulicach śródmiejskich, gdzie stawianie na chodnikach dodatkowych słupów dla zamocowania wyżej wymienionych urządzeń i elementów jest nie tylko kosztowne, ale przede wszystkim zajmuje miejsce w przekroju poprzecznym ulicy. Miejsce to musi być wygospodarowywane kosztem przestrzeni dla ruchu pieszych i ewentualnie rowerowego. Paradoksem stanu prawnego obowiązującego do czasu uchwalenia u.r. było to, że inwestorzy podejmujący się modernizacji linii tramwajowych w śródmieściach, nie byli w stanie odtworzyć trakcji w formie dotychczasowej (a więc przymocowanej do budynków) i z uwagi na brak zgody niektórych właścicieli zmuszeni byli instalować dodatkowe słupy na wąskich chodnikach. Nowy przepis znosi ryzyko zaistnienia takich nieracjonalnych sytuacji.

Drugi rodzaj działań, których podjęcie – po uzyskaniu odpowiedniego zezwolenia – umożliwia omawiany przepis (art. 124c ust. 1 pkt 2) u.g.n.), to urządzanie i utrzymywanie ogólnodostępnego ciągu pieszego przebiegającego przez prześwity lub podcienia w obrysie obiektu budowlanego. Celem przepisu jest także umożliwienie, niezależnie od zgody indywidualnych właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, rozwiązań ułatwiających przemieszczanie się pieszo (lub rowerem) w przestrzeni śródmiejskiej. Ciągi komunikacyjne w takiej przestrzeni nie zawsze mają optymalny układ zapewniający możliwie krótkie trasy przemieszczeń pieszych, co może zniechęcać do wyboru określonego sposobu przemieszczania. W wielu przypadkach jedynym rozwiązaniem tego problemu będzie wyznaczenie ogólnodostępnych (tj. dostępnych dla wszystkich i otwartych przez całą dobę) ciągów pie-

szych przebiegających przez bramy czy prześwity budynków (i dalej np. przez podwórka tych budynków). Warto zwrócić uwagę, że przepis mówi o „urządzaniu" ciągu pieszego. W tym ogólnym pojęciu może się mieścić szerokie spektrum działań, począwszy wyłącznie od zapewnienia, że określone bramy pozostają stale otwarte aż do regularnych robót budowlanych służących utworzeniu prześwitu lub podcieni w obrysie obiektu budowlanego. Oczywiście skala i charakter tych działań wpłyną na stopień niedogodności, których doświadcza właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, a tym samym będą miały wpływ na wysokość przysługującego mu odszkodowania. Poważna, choćby punktowa, ingerencja władzy publicznej w prywatną nieruchomość jest zagadnieniem, które zawsze budzi kontrowersje. Aby rozwiązania tego typu nie były wprowadzane przypadkowo i *ad hoc* ustawodawca zastrzegł w art. 124c ust. 2 u.g.n., że ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości służące urządzaniu lub utrzymywaniu ciągów pieszych przez prześwity lub podcienia mogą nastąpić wyłącznie w przypadku ich zgodności z planem miejscowym. Takie podejście wynika z konstatacji, że plan miejscowy powstaje w przemyślanej procedurze z silną bazą analityczną i sformalizowanymi konsultacjami społecznymi oraz opiniowaniem i uzgadnianiem ze strony odpowiednich podmiotów. Założono, że pozwoli to zapewnić, aby ciągi piesze prowadzące przez prywatne budynki były wyznaczane tylko wtedy, gdy przemawia za tym wyraźnie i trwale zidentyfikowany interes publiczny, a skala niedogodności dla właściciela lub użytkownika wieczystego została ograniczona do niezbędnego minimum. Zakładanie na obiektach budowlanych elementów, o których mowa w art. 124c ust. 1 pkt 1 u.g.n., w ocenie ustawodawcy, nie rodzi poważnego ryzyka zaburzenia balansu między interesem publicznym a prywatnym, w związku z czym przepis zawarty w ust. 2 tego artykułu dopuszcza ustanowienie ograniczenia także zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji celu publicznego.

Należy zwrócić uwagę, że dość lakoniczne sformułowanie art. 124c u.g.n., dotyczącego uregulowania poważnego wszak zagadnienia, jakim jest ograniczenie praw właściciela nieruchomości, możliwe jest dzięki temu, że przepis ten w wymiarze proceduralnym bazuje na art. 124 tej samej ustawy, który należy stosować „odpowiednio". Takie sformułowanie może nastręczać jednak pewnych trudności interpretacyjnych, gdyż art. 124 u.g.n. dotyczy sytuacji o nieco odmiennym charakterze

niż te, o których mowa w art. 124c u.g.n., a mianowicie do ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości w związku z zakładaniem i przeprowadzeniem na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. O ile w powyższych przypadkach co do zasady ograniczenia dla właściciela nieruchomości w korzystaniu z nieruchomości będą oznaczać przejściowe uciążliwości na etapie prowadzenia robót związanych z tymi instalacjami, a poza tym okresem ewentualne ograniczenia w możliwości lokalizowania obiektów budowlanych – o tyle utrzymywanie ogólnodostępnego ciągu pieszego prowadzącego przez budynki oznacza dla właściciela nieruchomości uciążliwość o stałym charakterze. Stąd też przepisy art. 124 u.g.n. muszą być interpretowane z uwzględnieniem przedstawionej różnicy.

Nie wdając się w szczegółową analizę treści art. 124 u.g.n. należy wskazać przepisy tego artykułu, które będą miały znaczenie dla przypadków, o których mowa w art. 124c u.g.n. Zgodnie z ust. 1a, jeśli jest to niezbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony, a także w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem gospodarczym, starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, na wniosek podmiotu, który będzie realizował cel publiczny, udziela, w drodze decyzji, zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości po wydaniu decyzji o ograniczeniu korzystania z nieruchomości. Decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Biorąc pod uwagę charakter działań, o których mowa w art. 124c u.g.n., wydaje się, że przytoczony powyżej przepis może mieć zastosowanie niezwykle rzadko w ich przypadku.

Odnosząc treść art. 124 ust. 3 u.g.n.do przepisów art. 124c u.g.n. należy wskazać, że udzielenie zezwolenia na prace lub działania, o którym mowa w art. 124c ust.1 pkt 1 i 2, powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości o uzyskanie zgody na przedstawione aktywności. Zwłaszcza w odniesieniu

do działań w ramach procesów rewitalizacyjnych, przepis ten ma doniosłe znaczenie. Biorąc pod uwagę istotę rewitalizacji opartej na partycypacji społecznej, a więc na dialogu i współdziałaniu z interesariuszami, władczy charakter działań z art. 124c u.g.n., powinien być postrzegany jako rozwiązanie ostateczne, gdy dyskusja i negocjacje nie prowadzą do konstruktywnych rozwiązań. Tym bardziej przeprowadzenie rokowań wymaganych w art. 124 ust. 3 u.g.n. powinno mieć jak najpełniejszy charakter, najlepiej obudowany innymi działaniami partycypacyjnymi. Rokowania przeprowadza osoba lub jednostka organizacyjna zamierzająca wystąpić z wnioskiem o zezwolenie. Do wniosku należy dołączyć dokumenty potwierdzające przeprowadzenie tych rokowań.

Przepis art. 124 ust. 4 u.g.n. stwierdza, że na występującym o zezwolenie ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, niezwłocznie po założeniu lub przeprowadzeniu ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1 tego artykułu. O ile przepis ten w prosty sposób można odnieść do zakładania na obiektach budowlanych urządzeń, znaków i sygnałów (o których mowa w art. 124 c ust. 1 pkt 1), to nieco odmiennie kształtuje się sytuacja związana z urządzeniem i utrzymaniem ogólnodostępnego ciągu pieszego przebiegającego przez obrys budynku. W tym przypadku intencja władz samorządowych wyznaczających ciąg pieszy wyrażona w planie miejscowym przesądza *de facto* o bezterminowym istnieniu wyznaczonego ciągu. Wynika to z charakteru, jaki przypisywany jest planowi miejscowego – nie może on zakładać „etapowania" zawartych w nim ustaleń (wyjątek od tej sytuacji może mieć miejsce wyłącznie, gdy ciąg pieszy urządzany byłby w ramach dopuszczalnego przez plan tymczasowego sposobu zagospodarowania nieruchomości). Tak więc moment, który nastąpi „niezwłocznie po" okresie urządzenia i utrzymania ciągu, jest niesprecyzowany z formalnego punktu widzenia. Tym samym należy przyjąć, że ten przepis, stosowany co do zasady, nie ma zastosowania do analizowanej sytuacji. Obowiązek przywrócenia do stanu poprzedniego można co najwyżej interpretować wąsko jako potrzebę „uprzątnięcia" nieruchomości po wykonanych robotach budowlanych. Należy odnotować natomiast dalsze brzmienie art. 124 ust. 4 u.g.n., z którego wynika, że jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, to właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługuje odszkodowa-

nie za poniesione szkody, w wysokości odpowiadającej wartości tych szkód. Dodatkowo, jeśli zmniejszy się wartość nieruchomości, to odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu. Te przepisy mogą znaleźć zastosowanie w odniesienie do sytuacji wynikających z art. 124c u.g.n., w tym w szczególności w odniesieniu do sytuacji urządzenia ciągu pieszego poprzez obrys obiektu budowlanego, przy czym dla ustalenia odszkodowania rozstrzygająca będzie możliwość wykazania, że doszło do poniesienia szkody. W zależności od indywidualnego stanu faktycznego w określonych przypadkach będzie można mówić o szkodzie. W niektorych sytuacjach urządzenie ciągu pieszego przysporzy raczej właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu korzyści (np. związanych ze zwiększeniem wartości komercyjnej lokali wzdłuż takiego ciągu). W grę może wchodzić również odszkodowanie za zmniejszenie wartości nieruchomości, choć w tym zakresie bardziej jednoznaczne będą sytuacje, w których urządzenie prześwitu lub podcieni zmniejszyło powierzchnię użytkową budynku, niż te, gdy ktoś będzie dowodzić (np. powołując się na aspekt bezpieczeństwa), że otwarcie na stałe przejścia przez obiekt budowlany obniżyło jego wartość.

Przepis art. 124 ust. 5 u.g.n. dotyczy uprawnienia właściciela lub użytkownika wieczystego do żądania nabycia na rzecz Skarbu Państwa (interpretacja funkcjonalna wskazywałaby, że także na rzecz JST) w drodze umowy własności albo użytkowania wieczystego nieruchomości, jeśli działania, dla których konieczne było ustanowienie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, uniemożliwiają właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Ten przepis wydaje się nie mieć bezpośredniego zastosowania do przypadków, których dotyczy art. 124c, ponieważ ze swej istoty mają to być działania, które nie uniemożliwiają korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób. Choć oczywiście można sobie wyobrazić sytuację, w której właściciel nieruchomości będącej przedmiotem decyzji z art. 124c u.g.n., dążąc do spieniężenia nieruchomości (która z jakichś przyczyn nie znajdzie zainteresowania na rynku komercyjnym) będzie powoływał się na ten przepis.

Kolejnym przepisem art. 124 u.g.n., który ma zastosowanie do przypadków, których dotyczy art. 124c, jest ten zawarty w ust. 6, który dotyczy

zobowiązania właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii. Takie sytuacje mogą dotyczyć zarówno elementów trakcji, znaków i sygnałów drogowych, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, urządzeń służących do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (i urządzeń niezbędnych do korzystania z nich), jak i ciągów pieszych przebiegających przez prześwity i podcienia w obrysie obiektu budowlanego. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej. Także w tym przypadku, po wykonaniu czynności należy przywrócić nieruchomość do stanu poprzedniego, przy czym aktualne pozostają uwagi na temat zatosowania tego przepisu do sytuacji, których dotyczy art. 124c u.g.n.

Ostatnie dwa ustępy art. 124 u.g.n. dotyczą zagadnień proceduralnych i przez to mają także bezpośrednie zastosowanie do przypadków, których dotyczy art. 124c u.g.n. Ustęp 7 stanowi, że na podstawie ostatecznej decyzja o ograniczeniu korzystania z nieruchomości dokonuje się wpisu w księdze wieczystej. Dzieje się to na wniosek starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej lub organu wykonawczego JST, jeżeli zezwolenie było udzielone na wniosek tej jednostki. Przypadki, o których mowa w art. 124c, praktycznie zawsze będą dotyczyć tej drugiej sytuacji. Ust. 8 odnosi się natomiast do tych szczególnych sytuacji, w których stroną postępowania jest gmina lub powiat. Wówczas prezydent miasta na prawach powiatu sprawujący funkcję starosty, który standardowo powinien wydać decyzję w sprawie udzielenia zezwolenia na określone działania lub roboty, podlega wyłączeniu z postępowania na zasadach określonych w rozdziale 5 działu I kodeksu postępowania administracyjnego.

4. Bonifikata przy sprzedaży nieruchomości

W art. 39 pkt 2 u.r. ustawodawca dokonał modyfikacji art. 68 ust. 1 u.g.n. poprzez dodanie pkt 12, w którym rozszerza się katalog przypadków, w których właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny odpowiadającej jej wartości. W ten sposób wprowadzono kolejny mechanizm, który może być wykorzystany do wspierania działań rewitalizacyjnych, gdyż pkt 12 dopuszcza możliwość stosowania bonifikaty dla nieucho-

mości przeznaczonych na cele realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit a komentowanej ustawy. Tym samym rozwiązanie to zastrzeżono wyłącznie dla podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które muszą zostać szczegółowo scharakteryzowane w GPR, m.in. w zakresie ich lokalizacji. Takie podejście należy ocenić jako racjonalne, gdyż wymusza, żeby w odniesieniu do własnego majątku gmina sformułowała program rewitalizacji szczegółowo, a nie odsuwała ostateczne rozstrzygnięcia do etapu realizacji programu (poprzez zastosowanie formuły „pozostałych dopuszczalnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych", które na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 5 lit b u.r. można w programie tylko ogólnie scharakteryzować). W praktyce oznacza to, że władze gminy, aby móc skorzystać z tego dodatkowego narzędzia, już na etapie sporządzania GPR muszą zidentyfikować potrzebę realizacji konkretnego przedsięwzięcia i wskazać gminną nieruchomość jako miejsce jego realizacji. Z drugiej strony przepis nie wymaga, żeby już w treści GPR rozstrzygać o możliwości zastosowaniu bonifikaty. Pozwoli to władzom gminy na elastyczne podejście do tej kwestii w trakcie realizacji programu. Jeśli zbycie nieruchomości po cenie pierwotnie ustalonej nie uda się, to wówczas będzie możliwe podjęcie próby jej zbycia z zastosowaniem bonifikaty.

Ponieważ nowe rozwiązanie opiera się na dotychczas obowiązującym mechanizmie udzielania bonifikat, zastosowanie znajdą tu przepisy art. 68 u.g.n. I tak określenie dopuszczalnej procentowej bonifikaty (obok warunków jej udzielenia) następuje w uchwale rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego lub dotyczącej indywidualnej nieruchomości (to rada podejmuje decyzję co do charakteru uchwały). Udzielenie samej bonifikaty jest pozostawione uznaniu wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, gdyż to organ uchwałodawczy gminy ostatecznie decyduje o jej zastosowaniu do konkretnej transakcji.

W przypadku zbycia nieruchomości, z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w ustawie, lub wykorzystania jej na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, czyli GPR, przed upływem 10 lat od dnia nabycia, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, na żądanie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, nabywca jest zobowiązany zwrócić kwotę równą udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji.

5. Prawo pierwokupu na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji

W art. 39 pkt 3 ustawodawca dokonał modyfikacji art. 109 u.g.n. dotyczącego prawa pierwokupu na rzecz gminy poprzez dodanie w ust. 1 punktów wskazujących dwa nowe przypadki, w których gminie przysługuje prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości, gdy jest ona oferowana do sprzedaży. Oba przypadki dotyczą procesu przygotowania i wdrażania GPR i wzajemnie się uzupełniają. Ustawodawca uznaje prawo pierwokupu jako istotne narzędzie koordynacji działań rewitalizacyjnych – pozwalające gminie do pewnego stopnia kontrolować obrót nieruchomościami, a pośrednio także procesy inwestycyjne na obszarze rewitalizacji. Tym samym gmina może stymulować działania korzystne (zbieżne z celami rewitalizacji) i powstrzymywać te niepożądane, a poza tym może stać się bardziej aktywnym uczestnikiem procesów rewitalizacji (dzięki rozszerzaniu gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 24 ust. 2 u.g.n., mającego służyć celom rozwojowym gminy i zorganizowanej działalności inwestycyjnej). Ten drugi aspekt jest szczególnie istotny w sytuacjach, gdy na obszarze rewitalizacji występuje niewielki odsetek własności komunalnej.

Nowododane punkty w art. 109 ust. 1 u.g.n. dają podstawy do tego, żeby prawo pierwokupu mogło być realizowane na obszarze rewitalizacji przez możliwie najdłuższy okres, tj. od dnia wejścia w życie uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji aż do wygaśnięcia uchwały w sprawie ustanowienia SSR. Pkt 4a dotyczy sytuacji uregulowanej w art. 11 ust. 5 pkt 1 u.r., a więc możliwości ustanowienia prawa pierwokupu na obszarze rewitalizacji w uchwale o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Pkt 4b stwierdza natomiast, że prawo pierwokupu dotyczy nieruchomości położonych na obszarze SSR. Tak więc prawo pierwokupu stanowi obligatoryjny element reżimu prawnego SSR, który może zostać uprzednio przewidziany wraz z wyznaczeniem granic obszaru rewitalizacji, jeżeli władze gminy uznają to za celowe.

Prawo pierwokupu dotyczy wszystkich nieruchomości położonych na obszarze SSR (a wcześniej – jeśli je ustanowiono – wszystkich nieruchо-

mości na obszarze rewitalizacji). Realizacja prawa pierwokupu odbywa się zgodnie z przepisami u.g.n. (tj. art. 109–111 u.g.n.). W szczególności wykonuje je wójt (burmistrz, prezydent miasta) w ciągu miesiąca od dnia zawiadomienia przez notariusza o treści zawartej umowy sprzedaży dotyczącej nieruchomości podlegającej pierwokupowi. W przypadku podjęcia decyzji o nabyciu, składa on u notariusza oświadczenie o zamiarze nabycia nieruchomości. Zapłata następuje według ceny ustalonej we wspomnianej umowie sprzedaży. Ponadto należy zwrócić uwagę, że do nieruchomości położonych w obszarze rewitalizacji lub SSR będą odnosić się wyłączenia prawa pierwokupu określone w art. 109 ust. 3 u.g.n. oraz w przepisach odrębnych.

6. Opłata adiacencka na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji

Ostatnia zmiana, którą art. 41 pkt 5 u.r. wprowadza do regulacji art. 146 ust. 2a u.g.n., dotyczy opłaty adiacenckiej. Wynika z niej, że w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarze SSR przepis dotyczący wysokości opłaty adiacenckiej ma charakter szczególny regulując, że może ona wynieść nie więcej niż 75% (zamiast standardowych 50%) wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej.

Opłata adiacencka stanowi przymusowe i bezzwrotne świadczenia pieniężne właściciela nieruchomości (a także części użytkowników wieczystych nieruchomości w zależności od rodzaju opłat, które ponoszą) na rzecz gminy związane z tym, że nastąpiło zwiększenie wartości nieruchomości w wyniku określonych zdarzeń zdefiniowanych w ustawie. Wśród tych zdarzeń wskazano wybudowanie urządzeń infrastruktury technicznej. W swym założeniu opłata adiacencka ma być zatem, wzorem podobnych rozwiązań z innych krajów, narzędziem współfinansowania przez właścicieli nieruchomości procesów urbanizacyjnych, w tym zwłaszcza wyposażania nieruchomości w infrastrukturę techniczną. Jak wskazuje doświadczenie, rozwiązanie to nie jest w pełni skuteczne, ale raczej wynika to z praktyki funkcjonowania systemu władzy publicznej (samorządowej, sądowniczej) oraz stosunków społecznych w Polsce, a nie błędnego skonstruowania przez ustawodaw-

cę wskazanego mechanizmu. Do czasu wypracowania i wprowadzenia ewentualnego alternatywnego systemu finansowania urbanizacji, opłata adiacencka pozostaje w praktyce jedynym dostępnym narzędziem w tym zakresie (ponieważ funkcjonującej równolegle opłaty planistycznej udaje się inwestorom i właścicielom nieruchomości łatwo uniknąć). Stąd też ustawodawca projektując zestaw rozwiązań mających wspierać rewitalizację sięgnął także do tego mechanizmu. Podniesienie na obszarze SSR o połowę maksymalnej dopuszczalnej stawki opłaty adiacenckiej wynika co najmniej z dwóch przesłanek. Po pierwsze z konstatacji, że wyprowadzenie zdegradowanej dzielnicy ze stanu kryzysowego niewątpliwie będzie wymagać szczególnie intensywnych działań strony publicznej, w tym poniesienia znaczących kosztów inwestycyjnych. Sytuacja kryzysu oraz skala wyzwań związanych z jego przezwyciężaniem uzasadniają oczekiwanie, że właściciele nieruchomości zaangażują się finansowo w te działania w stopniu odpowiednio wyższym niż na obszarach, gdzie stan kryzysu nie występuje. Druga przesłanka wynika z przeświadczenia, że intensywna oraz zintegrowana interwencja publiczna (obejmująca m.in. budowę infrastruktury technicznej) wyprowadzająca obszar zdegradowany z kryzysu przysporzy właścicielom nieruchomości położonych na tym obszarze korzyści znacznie większych niż tylko wynikających ze wzrostu ceny nieruchomości będącego rezultatem realizacji infrastruktury.

Szczególne uregulowanie dotyczące maksymalnie dopuszczalnej stawki opłaty adiacenckiej w SSR nie zmienia ogólnych mechanizmów, którym będzie podlegać ta opłata na obszarze rewitalizacji. Przede wszystkim wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały. Jeśli więc rada gminy będzie chciała skorzystać z powyżej opisanego szczególnego uregulowania dla SSR, to konieczne będzie znowelizowanie uchwały dotyczącej stawki dla całego obszaru gminy. Rozstrzygając o takiej nowelizacji rada gminy powinna wziąć pod uwagę nie tylko przytoczone powyżej argumenty uzasadniające podniesienie maksymalnej stawki opłaty dla SSR, ale także indywidualną sytuację społeczno-właścicielską na obszarze rewitalizacji tak, aby treść uchwały nie kolidowała z diagnozą problemów na obszarze rewitalizacji oraz zaplanowanymi kierunkami działań rewitalizacyjnych.

Ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, który określa wartość nieruchomości (według cen na

dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty). Zgodnie z brzmieniem art. 145 ust. 1 u.g.n. wydanie decyzji ustalającej wysokość opłaty zależy od uznania wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Oznacza to, że organ wykonawczy nie musi jej wydać, ale w razie wydania jest związany stawką procentową ustaloną w uchwale rady gminy. Zwłaszcza w przypadku procesów rewitalizacyjnych przy podejmowaniu indywidualnych rozstrzygnięć w tej sprawie należałoby brać pod uwagę kontekst oraz tło społeczno-ekonomiczne przy uwzględnieniu celów rewitalizacji. Aby jednak w tych procesach zachować właściwy balans pomiędzy celami rewitalizacji a potrzebami jej finansowania, a ponadto zadbać o przejrzystość procesów decyzyjnych, warto – jeśli jest to uzasadnione lokalnymi uwarunkowaniami – zawrzeć w GPR zgodne z logiką programu ogólne wytyczne podejmowania indywidualnych decyzji w sprawie opłaty adiacenckiej.

7. Podsumowanie

Tzw. nowe podejście do rewitalizacji, którego komentowana ustawa jest wiodącym przejawem, mocno akcentuje potrzebę skupienia się w procesie rewitalizacji na działaniach tzw. „miękkich", o charakterze społecznym, edukacyjnym, kulturalnym czy gospodarczym. Dodatkowo nacisk jest kładziony na partnerstwo, partycypację i współpracę w wypracowywaniu rozwiązań. W tym kontekście można odnieść wrażenie, że spora dawka przepisów dotyczących procesów inwestycyjnych, nieco kłóci się z takim podejściem. W szczególności dotyczyć to powinno art. 39 u.r., który jest pełen rozwiązań opartych na uprzywilejowaniu władzy publicznej.

Wydaje się, że taka kolizja jednak nie występuje, choć ostateczną odpowiedź w tej sprawie przyniesie praktyka stosowania przepisów ustawy. W każdym razie ustawodawca wyszedł z założenia, że dla rozwiązania złożonych problemów społecznych splatających się ze sobą na terenach zurbanizowanych, częstokroć narzędziem ich rozwiązywania (lub przynajmniej krokiem w tym kierunku albo bazą do dalszych działań) muszą być procesy inwestycyjne i czasami istotna ingerencja w zastaną przestrzeń miejską. Do tego potrzebne mogą być instrumenty prawne

zawarte w art. 39 u.r., zwłaszcza, że ich wspólnym mianownikiem jest wzmocnienie narzędzi na rzecz zabezpieczenia interesu publicznego.

Taka kolizja natomiast na pewno nie będzie miała miejsca, jeśli wykorzystanie instrumentów z art. 39 u.r. będzie następować w zgodzie z filozofią i duchem procesu rewitalizacji. Zarówno gmina koordynująca proces rewitalizacji, jej pracownicy i przedstawiciele, a także przedstawiciele innych podmiotów władzy publicznej powinni czuć się zobowiązani, żeby stosowanie przepisów art. 39 u.r. odbywało się w sposób urzeczywistniający zasady ogólne przygotowania i prowadzenia rewitalizacji.

Damian Zelewski

Art. 40. W ustawie 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) w art. 21 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. W przypadku gdy uchwalono gminny program rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 4 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777), w uchwałach, o których mowa w ust. 1, uwzględnia się, określone w tym programie, działania prowadzące do zapobieżenia wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie zasad ustalania wysokości czynszów".

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Samorządowe akty normatywne dotyczące mieszkaniowego zasobu gminy
   2.1. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy
   2.2. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy
3. Uwzględnienie zasady inkluzji społecznej w polityce mieszkaniowej gminy

1. Wprowadzenie

Komentowany artykuł jest przepisem nowelizującym ustawę o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Na jego podstawie rada gminy, która uchwaliła GPR, jest zobowiązana uwzględnić w swoich aktach normatywnych dotyczących gminnego zasobu mieszkaniowego: działania prowadzące do zapobieżenia wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie zasad ustalania wysokości czynszów (art. 21 ust. 3a w u.o.p.l.). Ten przepis stanowi praktyczny instrument realizacji zasady inkluzji społecznej, o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 2 u.r. [zob. komentarz do art. 3], co sugeruje samo uzasadnienie do projektu ustawy[19]. Wydaje się, że przyczyną wprowadzenia niniejszego przepisu była chęć podkreślenia dużej wagi polityki mieszkaniowej (a zwłaszcza polityki czynszowej) dla osiągnięcia celów rewitalizacji, która jednocześnie będzie społecznie zrównoważona. Taki skutek zależy przede wszystkim od praktyki działania konkretnych gmin. Niemniej jednak komentowany przepis wprowadzający obligatoryjne treści dla wskazanych dokumentów gminnych, narzuca JST pewną filozofię postępowania i daje konkretną podstawę do zaprogramowania odpowiednich działań w zakresie zrównoważonej społecznie polityki mieszkaniowej, a także stanowi punkt odniesienia dla kontroli legalności uchwał rady gminy.

2. Samorządowe akty normatywne dotyczące mieszkaniowego zasobu gminy

Już od 10 lipca 2001 r., czyli od dnia wejścia w życie u.o.p.l., rada gminy realizuje kompetencję do uchwalenia dwóch aktów normatywnych w zakresie mieszkaniowego zasobu gminy, tj.:
– wieloletni program gospodarowania tym zasobem oraz
– zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu (obowiązek istnieje, o ile oczywiście gmina taki zasób posiada[20]).

[19] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 18.
[20] K. Zdun-Załęska, *Ustawa o ochronie…*, s. 155.

Oba akty przewiduje art. 21 u.o.p.l., jednakże ich zakres oraz charakter prawny jest odmienny. Poza tymi dwoma dokumentami wskazuje się, że rada gminy jest również obowiązana uchwalić wydzielenie w zasobie mieszkaniowym lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas stosunku pracy (art. 20 ust. 3 u.o.p.l.) oraz wydzielenie z tego zasobu lokali, które przeznacza na wynajem jako lokale socjalne (art. 22 u.o.p.l.)[21]. Wszystkie te akty tworzą „lokalną politykę mieszkaniową, którą można rozumieć jako wszelkie działania mające na celu zagwarantowanie dostatecznej liczby mieszkań w stosunku do potrzeb, a także należyte utrzymanie istniejącej substancji mieszkaniowej"[22].

2.1. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, opracowywany na co najmniej pięć kolejnych lat, musi zawierać elementy wskazane w art. 21 ust. 2 pkt 1-8 u.o.p.l., którymi są:

- prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
- analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- planowana sprzedaż lokali w kolejnych latach;
- zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
- sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;
- źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
- wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne;

---

[21] A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe…*, s. 297.

[22] W. Żuchowski, *Prawotwórcza działalność samorządu terytorialnego w gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 4, s. 71.

– opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:
  • niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
  • planowaną sprzedaż lokali.

Użycie zwrotu „w szczególności" determinuje, że powyższy katalog elementów jest otwarty, co upoważnia gminę do rozwinięcia i wprowadzenia jeszcze innych dodatkowych warunków. Wymienione elementy są jednak obligatoryjne, więc nie mogą zostać pominięte przez organy gminy[23]. Pominięcie tych zagadnień powoduje wadliwość uchwały i uzasadnia jej zakwestionowanie przez organ nadzoru lub sąd administracyjny. Wskazuje się jednak, że określenie planowanej sprzedaży lokali oraz warunków obniżania czynszu nie jest obowiązkowe, o ile rada gminy nie zamierza podejmować takich działań (np. skorzystać z możliwości obniżania czynszów najemcom o niskich dochodach)[24].

W literaturze i orzecznictwie pojawiają się rozbieżności co do charakteru prawnego wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Dominuje jednak pogląd, iż nie jest to akt prawa miejscowego – należałoby go raczej zakwalifikować jako akt kierownictwa wewnętrznego/akt planowania[25]. Jego adresatem są przede wszystkim organy gminy realizujące politykę mieszkaniową. Program zaś pełni

[23] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 stycznia 2016 r., LEX-I.4131.310.2015.MS, LEX nr 1982951

[24] E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów. Najem i niektóre inne formy odpłatnego używania mieszkań w świetle nowych przepisów*, Warszawa 2007, s. 224.

[25] W. Żuchowski, *Prawotwórcza działalność…*, s. 69: „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie ma charakteru norm powszechnie obowiązujących. Stanowi on materiał strategiczny w czasie podejmowania decyzji dotyczących kierunków rozwoju racjonalnej gospodarki mieszkaniowej gminy"; E. Kremer, *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, s. 49. Odmiennie: A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe…*, s. 297 wraz z powołanym tam rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Podlaskiego z dnia 21 maja 2007 r., NK.II.J.S./0911-83/07, LEX nr 271765.

funkcję swoistej strategii danej JST względem jej zasobu mieszkaniowego. I dlatego, pomimo że co do zasady dokument ten nie może być źródłem obowiązków dla podmiotów spoza systemu administracji publicznej[26], treść programu wpływa również pośrednio na sytuację prawną mieszkańców (obecnych lub potencjalnych lokatorów). Warto też zauważyć, że charakter normatywny (norm prawa wewnętrznego) posiadają jedynie elementy, takie jak:
– zasady polityki czynszowej;
– warunki obniżania czynszu;
– sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy;
– źródła i zasady finansowania gospodarki mieszkaniowej.

Pozostałe zagadnienia ograniczone zostały do prognoz, analiz czy opisów, którym nie sposób przypisać bezwzględnego obowiązku ich dalszego stosowania[27].

2.2. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy

Drugim aktem normatywnym przewidzianym przez art. 21 u.o.p.l. jest uchwała rady gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zgodnie z art. 21 ust. 3 u.o.p.l. uchwała powinna określać w szczególności:
– wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu;
– warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;
– kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego;
– warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;

[26] Z zastrzeżeniem art. 21 ust. 4 u.o.p.l.
[27] W. Żuchowski, *Prawotwórcza działalność…*, s. 71.

– tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;
– zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;
– kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m^2.

W przypadku tego katalogu ustawodawca również używa zwrotu „w szczególności", co oznacza, że rada gminy ma obowiązek uregulować w uchwale wszystkie wskazane wyżej elementy, a jednocześnie ma upoważnienie do uwzględnienia dodatkowych czynników mających znaczenie przy wynajmie lokali, które jednak nie mogą pozostawać w sprzeczności z prawem (np. bezpodstawnie różnicując sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych)[28]. Brak realizacji upoważnienia ustawowego będzie skutkować wadliwością takiej uchwały. Charakter prawny omawianego aktu normatywnego nie budzi wątpliwości, ponieważ jest to akt prawa miejscowego[29], który może bezpośrednio kształtować prawa i obowiązki podmiotów spoza systemu administracji publicznej. Uchwała taka podlega również zaskarżeniu do sądu administracyjnego na zasadach i w trybie przewidzianym w art. 101 u.s.g.[30]. Nie może ona jednak stanowić podstawy roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego dla osoby spełniającej kryteria przewidziane w tej uchwale[31].

[28] Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2004 r., OSK 883/04, LEX nr 164541; por. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2014 r., I OSK 2322/13, LEX nr 146142; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., I OSK 73/10, LEX nr 595501; wyrok WSA w Opolu z dnia 7 maja 2009 r., II SA/Op 93/09, LEX nr 514987.

[29] Wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 marca 2002 r., II SA/Wr 177/02, LEX nr 54844.

[30] K. Zdun-Załęska, *Ustawa o ochronie…*, s. 155.

[31] Uchwała SN z dnia 25 czerwca 2008 r., III CZP 37/08, LEX nr 393761.

3. Uwzględnienie zasady inkluzji społecznej w polityce mieszkaniowej gminy

Komentowany przepis koresponduje z art. 15 ust. 1 pkt 10 u.r., który wprowadza obowiązek określenia w GPR niezbędnych zmian w uchwałach, o których mowa w art. 21 u.o.p.l. Przygotowując kompleksową strategię, którą jest GPR, należy bowiem od razu zaplanować działania mające na celu realizację zasady inkluzji społecznej w odniesieniu do polityki mieszkaniowej gminy. Zamieszczenie odpowiednich treści w GPR będzie miało charakter wewnętrznie obowiązującej dyrektywy w stosunku do rady gminy w sytuacji, w której uchwały dotyczące polityki mieszkaniowej weszły w życie wcześniej niż GPR. Natomiast art. 21 ust. 3a u.r. stanie się bezpośrednią podstawą prawną uwzględnienia zasady inkluzji społecznej w przypadku już istniejącego programu.

W GPR określa się m.in. cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.r., a także listę planowanych podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych (w tym prognozowane rezultaty wraz ze sposobem ich oceny w odniesieniu do celów rewitalizacji) oraz charakterystykę pozostałych dopuszczalnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych (art. 15 ust. 1 pkt 4-5 u.r.). Wydaje się, że w związku z obowiązywaniem zasady inkluzji społecznej, istnieje obowiązek zaplanowania w GPR takich działań, które pozwolą mieszkańcom obszaru rewitalizacji czerpać korzyści z pozytywnych efektów tego procesu. Wówczas takie ustalenia będą musiały zostać wzięte pod uwagę przy tworzeniu polityki mieszkaniowej gminy. Nie powinny być planowane takie działania, które w efekcie będą skutkować pogorszeniem sytuacji mieszkańców lub które mają na celu trwałe przeniesienie większości z nich poza obszar rewitalizacji. Nie można wszakże wykluczyć, że zmiana miejsca zamieszkania dla poszczególnych mieszkańców obszaru rewitalizacji może wiązać się z polepszeniem ich ogólnych warunków bytowych. Nie ma przeszkód, aby przyjąć, że mieszkańcy tacy korzystają z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, a zasada inkluzji społecznej jest realizowana. Zasadniczym kryterium powinna być zatem sytuacja mieszkańca, a nie jego docelowe miejsce zamieszkania.

Ustawodawca określa preferencje przy regulowaniu zasad ustalania wysokości czynszów w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W szczególności w programie można różnicować politykę czynszową dla określonych części zasobów i w stosunku do różnych najemców, a także np. w zależności od czynników zewnętrznych (takich jak inflacja, zmiany wartości odtworzeniowej, zmiany na rynku najmu mieszkań), cech poszczególnych budynków lub lokali albo kosztów ich utrzymania[32]. Wydaje się, że dla obszarów rewitalizacji zasady powinny zostać ustalone na takim poziomie, który uwzględni status materialny dotychczasowych mieszkańców. Będzie to miało znaczenie szczególnie wówczas, gdy po przeprowadzeniu działań rewitalizacyjnych na danym obszarze wzrośnie rynkowa wartość nieruchomości. Znaczne podwyższenie czynszów wywołałoby nasilone procesy gentryfikacyjne i tym samym – spowodowało wykluczenie mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, co byłoby sprzeczne z zasadą przyświecającą ustawodawcy. Regulacje te muszą także uwzględniać przypadki, gdy lokator jest obowiązany na czas przeprowadzenia robót budowlanych opróżnić dotychczas zajmowany lokal i przenieść się do lokalu zamiennego (art. 28 u.r.). Z uwagi na brak w u.r. analogicznej regulacji jak w art. 10 ust. 4 *in fine* u.o.p.l. („Czynsz za lokal zamienny, bez względu na jego wyposażenie techniczne, nie może być wyższy niż za lokal dotychczasowy") to właśnie w gminnej uchwale należy przewidzieć takie zasady opłacania czynszu za lokal zamienny, które nie spowodują faktycznego pogorszenia sytuacji lokatorów z uwagi na działania rewitalizacyjne.

Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Szlachetko

Art. 41. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1:

a) w ust. 2 w pkt 10 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 11–13 w brzmieniu:

[32] E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw…*, s. 227.

„11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;

12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych;

13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności";

b) dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu:

„3. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.

4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez:

1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;

2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;

3) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;

4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:

a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. Nr 166, poz. 1612 oraz z 2005 r. Nr 17, poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,

b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy";

2) w art. 9 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1";

3) w art. 10:

a) w ust. 1 pkt 7 otrzymuje brzmienie:

„7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności:

a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,

b) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego,

c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,

d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę";

b) w ust. 2:

– pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d:

a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego,

b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;",

– uchyla się pkt 2,

– pkt 8 otrzymuje brzmienie:

„8) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej;",

– pkt 14 otrzymuje brzmienie:

„14) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji",

– po pkt 14 dodaje się pkt 14a w brzmieniu:

„14a) obszary zdegradowane",

c) dodaje się ust. 5-7 w brzmieniu:

„5. Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:

1) formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

2) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

3) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

4) porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:

a) nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,

b) przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;

5) określa się:

a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,

b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;

6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.

6. Działania, o których mowa w ust. 5, mogą wymagać powtórzenia, na zasadzie analizy wariantów lub realizacji procesu iteracyjnego, oraz powtórzenia wszystkich lub części z nich, także w połączeniu z innymi czynnościami przeprowadzanymi w ramach prac nad projektem studium.

7. Określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w ust. 5 pkt 1, bierze się pod uwagę:

1) perspektywę nie dłuższą niż 30 lat;

2) niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30%";

4) w art. 15 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności:

1) sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4;

2) zgodność z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2;

3) wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy";

5) w art. 28 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. 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";

6) po art. 37e dodaje się art. 37f-37n w brzmieniu:

„Art. 37f. 1. Rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 3 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777), miejscowy plan rewitalizacji, jeżeli uchwalony został gminny program rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 4 tej ustawy.

2. Miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego.

3. Jeżeli na całości albo części obszaru rewitalizacji obowiązuje plan miejscowy i został uchwalony gminny program rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji można również uchwalić w wyniku zmiany planu miejscowego.

Art. 37g. 1. Rada gminy może uchwalić miejscowy plan rewitalizacji dla całości albo części obszaru rewitalizacji. W przypadku gdy stan

zagospodarowania nieruchomości położonych w zwartym obszarze projektowanego planu nie wskazuje na konieczność dokonania w tym zakresie zmian, gmina może wyłączyć te nieruchomości z obszaru objętego planem.

2. W miejscowym planie rewitalizacji, poza elementami wymienionymi w art. 15 ust. 2 i 3, określa się w zależności od potrzeb:

1) zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą;

2) ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków;

3) szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic;

4) zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej;

5) maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę;

6) zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali – w przypadkach, o których mowa w art. 37i.

3. Część graficzną miejscowego planu rewitalizacji sporządza się, w zależności od potrzeb, w skali od 1:100 do 1:1000.

4. Na potrzeby postępowania w sprawie uchwalenia albo zmiany miejscowego planu rewitalizacji sporządza się i publikuje wizualizacje projektowanych rozwiązań tego planu, składające się co najmniej z koncepcji urbanistycznej obszaru objętego planem, modelu struktury przestrzennej tego obszaru oraz widoków elewacji.

5. Ustalenia, o których mowa w ust. 2 pkt 3, w zakresie organizacji ruchu na drogach publicznych, stają się obowiązujące dla uczestników ruchu po wprowadzeniu przez organ zarządzający ruchem nowej organizacji ruchu, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.).

6. Ustalenia, o których mowa w ust. 2 pkt 4, wchodzą w życie w terminie określonym w miejscowym planie rewitalizacji, wynoszącym od 6 do 12 miesięcy od dnia jego wejścia w życie. Przepisu art. 35 nie stosuje się.

Art. 37h. 1. W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia regulacji, o których mowa w art. 37g ust. 2 pkt 4, na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania. Od decyzji starosty odwołanie nie przysługuje.

2. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji, o której mowa w ust. 1, wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego.

3. Organem obowiązanym do wypłaty odszkodowania jest gmina.

4. Uzyskanie odszkodowania nie wyłącza roszczeń, o których mowa w art. 36.

Art. 37i. 1. 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. Przepisu art. 49 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.) w przypadku realizacji infrastruktury technicznej nie stosuje się.

2. Inwestycją główną nie może być inwestycja celu publicznego.

3. 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.

4. Wymiar zobowiązań, o których mowa w ust. 1, jest proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia albo zmiany miejscowego planu rewitalizacji.

5. Inwestor zobowiązuje się do realizacji inwestycji uzupełniających 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.

6. Umowa urbanistyczna jest zawierana pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego.

7. Zawarcie umowy urbanistycznej stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części.

8. Nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej, a w przypadku gdy stanowi ona część obiektu budowlanego, zakończenie robót budowlanych dotyczących inwestycji uzupełniającej, stanowi warunek przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych stanowiących inwestycję główną.

9. Spełnienie warunków, o których mowa w ust. 8, wójt, burmistrz albo prezydent miasta potwierdza w drodze zaświadczenia.

10. W przypadku zawarcia przez inwestora umowy urbanistycznej w odniesieniu do nieruchomości, na której miejscowy plan rewitalizacji przewiduje budowę inwestycji głównej, opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4, oraz opłaty, o której mowa w art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, nie pobiera się.

Art. 37j. 1. Komitet Rewitalizacji, o którym mowa w art. 7 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, opiniuje projekt miejscowego planu rewitalizacji oraz prognozę skutków finansowych jego uchwalenia.

2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje o opinię, o której mowa w ust. 1, równolegle z wystąpieniem o opinie, o których mowa

w art. 17 pkt 6 lit. a, wyznaczając termin na przedstawienie opinii, o której mowa w ust. 1, wynoszący od 14 do 30 dni.

3. Komitet Rewitalizacji może w uzasadnionych przypadkach wystąpić do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zmianę terminu, o którym mowa w ust. 2, na termin nie dłuższy niż 45 dni od dnia otrzymania projektu miejscowego planu rewitalizacji do zaopiniowania.

4. Nieprzedstawienie opinii w terminie, o którym mowa w ust. 2 i 3, uważa się za równoznaczne z rezygnacją z prawa jej wyrażenia.

5. Rada gminy uchwala miejscowy plan rewitalizacji po stwierdzeniu, w odrębnej uchwale, że nie narusza on ustaleń studium oraz gminnego programu rewitalizacji.

Art. 37k. W przypadku uwzględnienia przez wojewódzki sąd administracyjny skargi na miejscowy plan rewitalizacji przepisu art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) nie stosuje się.

Art. 37l. 1. Jeżeli przewiduje to gminny program rewitalizacji, równolegle z procedurą opracowania i uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji przeprowadza się procedurę scalenia i podziału nieruchomości, o której mowa w rozdziale 2 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

2. Rada gminy w uchwale o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu rewitalizacji rozstrzyga o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, określając granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem.

3. Rada gminy, po wejściu w życie uchwały o miejscowym planie rewitalizacji, podejmuje uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości, o której mowa w art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z ustaleniami tego planu.

4. W przypadku stwierdzenia nieważności miejscowego planu rewitalizacji, uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości zachowuje moc.

5. W przypadku gdy skarga o stwierdzenie nieważności uchwały o miejscowym planie rewitalizacji zawiera zarzuty w zakresie naru-

szenia zasad sporządzania tego planu w zakresie, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 – zakresem zaskarżenia obejmuje się również uchwałę w sprawie zatwierdzenia scalenia i podziału nieruchomości. Sąd administracyjny, orzekając o nieważności uchwały o miejscowym planie rewitalizacji, orzeka również o nieważności uchwały w sprawie zatwierdzenia scalenia i podziału nieruchomości.

6. Do scalenia i podziału nieruchomości, w zakresie nieuregulowanym w ust. 1–5, stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Art. 37m. Minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wymagany:

1) zakres projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej w zakresie ustaleń, o których mowa w art. 37g ust. 2, uwzględniając w szczególności potrzebę zapewnienia czytelności i jednolitego rozumienia stosowanych pojęć;

2) zakres i formę wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji, o której mowa w art. 37g ust. 4, uwzględniając w szczególności potrzebę zapewnienia kompletności, czytelności i powszechnej dostępności wizualizacji.

Art. 37n. 1. W zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37f-37m do miejscowego planu rewitalizacji stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego.

2. Ilekroć w przepisach niniejszej ustawy albo przepisach odrębnych jest mowa o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, planie miejscowym lub planach zagospodarowania przestrzennego, należy przez to rozumieć również miejscowy plan rewitalizacji";

7) w art. 50 po ust. 2a dodaje się ust. 2b w brzmieniu:

„2b. W przypadku gdy wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczy inwestycji, której lokalizacja, zgodnie z przepisami odrębnymi, może nastąpić wyłącznie w oparciu o ustalenia planu miejscowego, organ odmawia wszczęcia postępowania";

8) w art. 62 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. W przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały, o której mowa w art. 8 lub art. 25 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, w której przewidziano zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu, organ:

1) odmawia wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli wnioskowana inwestycja jest objęta zakazem określonym w tej uchwale;

2) 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;

3) 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".

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Miejscowy plan rewitalizacji
   2.1. Charakter prawny miejscowego planu rewitalizacji
   2.2. Wymiar terytorialny miejscowego planu rewitalizacji
   2.3. Funkcja miejscowego planu rewitalizacji
   2.4. Elementy treściowe miejscowego planu rewitalizacji
      2.4.1. Zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą
      2.4.2. Ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków
      2.4.3. Szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych
      2.4.4. Zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej
      2.4.5. Ustalenie maksymalnej powierzchni sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszarów rozmieszczenia obiektów

handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalnej liczy
2.4.6. Ustanowienie obowiązku dla inwestorów prywatnych do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających
2.4.7. Inne ustalenia dotyczące sposobów zagospodarowania terenów
2.5. Postać redakcyjna miejscowego planu rewitalizacji
3. Umowa urbanistyczna
3.1. Charakter prawny umowy urbanistycznej
3.2. Funkcja umowy urbanistycznej
3.3. Elementy treściowe umowy urbanistycznej
3.4. Uprawnienia ustawowe inwestora prywatnego
3.5. Forma umowy urbanistycznej
4. Realizacja odpowiedzialności odszkodowawczej gminy

1. Wprowadzenie

Przepis art. 41 u.r. dokonuje licznych zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wśród nich najważniejsze to wprowadzenie dwóch nowych narzędzi służących do przeprowadzania rewitalizacji, które mają jednocześnie ścisły związek z kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej, tj.:
– miejscowego planu rewitalizacji;
– umowy urbanistycznej.

Nie są to jednak wyłączne konsekwencje wejścia w życie komentowanej ustawy. Przepis art. 41 u.r. wprowadza również inne zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

2. Miejscowy plan rewitalizacji

2.1. Charakter prawny miejscowego planu rewitalizacji

Miejscowy plan rewitalizacji stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa. Wprawdzie ustawodawca nie stanowi o tym wprost, tak jak

w przypadku tzw. uchwały delimitacyjnej (art. 13 u.r.) oraz uchwały w sprawie ustanowienia SSR na obszarze rewitalizacji (art. 26 u.r.), to jednak do takiego wniosku prowadzi wykładnia przepisów art. 37f ust. 2 oraz art. 37n ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Zgodnie z art. 37f ust. 2 tej ustawy: „Miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego", a więc mają do niego zastosowanie wszystkie przepisy dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie niewyłączonym przepisami szczególnymi (co wprost stwierdza art. 37n ust. 1 u.r.). Skoro art. 14 ust. 8 u.p.z.p. stanowi, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, to należy przyjąć, że również MPR jako szczególna postać planu miejscowego ma charakter powszechnie obowiązującego prawa miejscowego. Oznacza to, że MPR kształtuje sytuację prawną zarówno podmiotów należących do systemu administracji publicznej, jak również podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie administracji publicznej. Konsekwencje powszechnie obowiązującego charakteru prawnego MPR determinują również:

– obowiązek ogłoszenia MPR w wojewódzkim dzienniku urzędowym jako warunek wejścia w życia aktu prawa miejscowego;
– obligatoryjną procedurę nadzorczą nad zgodnością MPR z prawem (pod kątem przesłanek, o których stanowi art. 28 u.p.z.p.), która może zakończyć się wydaniem przez wojewodę rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność MPR w całości lub części;
– możliwość przeprowadzenia kontroli sądowej MPR z inicjatywy wojewody bądź na podstawie art. 101 u.s.g., która może zakończyć się wydaniem orzeczenia stwierdzającego nieważność MPR w całości lub części.

MPR stanowi fakultatywne narzędzie rewitalizacji. Oznacza to, że jego uchwalenie zależy wyłącznie od polityki rewitalizacyjnej gminy, w tym od ustaleń przyjętych w GPR. Ustawodawca nie narzuca gminom obowiązku sporządzania i uchwalania takiego aktu planistycznego. Regulacja MPR ma charakter wykonawczy względem ustaleń GPR, bowiem zgodnie z art. 37f ust. 1 u.p.z.p., rada gminy może uchwalić MPR wyłącznie, jeżeli wcześniej podjęto uchwałę w sprawie GPR, o której mowa w rozdziale 4 tej ustawy. Nie jest zatem ani prawnie dopuszczalne, ani merytorycznie uzasadnione sporządzenie i uchwalenie MPR przed wejściem w życie GPR.

Szczególny charakter MPR jest zdeterminowany celem uchwalenia tego aktu planistycznego, którym jest wyprowadzanie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego. „Zwykły" plan miejscowy również może służyć jako narzędzie rewitalizacji, niemniej MPR bezpośrednio realizuje ustalenia GPR. Ustawodawca wprost rozstrzyga kwestię relacji MPR do planu miejscowego, który obowiązuje na całości albo części obszaru rewitalizacji. W takim przypadku, jeżeli został uchwalony GPR, rada gminy może uchwalić MPR w wyniku zmiany planu miejscowego.

2.2. Wymiar terytorialny miejscowego planu rewitalizacji

Akty prawa miejscowego obowiązują, co wynika z art. 94 Konstytucji, na obszarze działania organów prawotwórczych, a więc na terytorium określonej jednostki podziału terytorialnego państwa (przede wszystkim jednostki podziału zasadniczego: województwa, powiatu, gminy[33], ale także jednostki podziału specjalnego[34]). Co podkreśla D. Dąbek: „Nie oznacza to jednak, że terytorialny zasięg działania aktów prawa miejscowego pokrywać się musi ściśle z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego. Można je bowiem stanowić także dla mniejszych terenów, obejmujących jedynie część terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego"[35]. Tak jest w przypadku miejscowych planów rewitalizacji, ponieważ politykę rewitalizacyjną prowadzi się wyłącznie dla wyznaczonych uprzednio obszarów rewitalizacji, jest więc ona, zgodnie z definicją legalną, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy, „terytorialnie skoncentrowana".

---

[33] Zasadniczy podział terytorialny państwa odgrywa podstawową rolę w kształtowaniu struktury administracyjno-terytorialnej. To podział, na podstawie którego określa się obszar działania i właściwość miejscową terenowych organów administracji rządowej (wojewody i zespolonych organów administracji rządowej) oraz jednostek samorządu terytorialnego. Jednostkami podziału zasadniczego są: województwo, powiat, gmina.

[34] Specjalne podziały terytorialne państwa odgrywają rolę uzupełniającą. Ustawodawca wyznacza je wówczas, gdy z powodów pozaprawnych (finansowych, ekonomicznych, geograficznych) organy administracji publicznej nie powinny działać w oparciu o jednostki podziału zasadniczego (województwa, powiaty, gminy). Podziały specjalne tworzy się m.in. dla niezespolonych organów administracji rządowej oraz organizacji samorządu zawodowego.

[35] D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 72.

Jak stanowi art. 37g ust. 1 zd. 1 u.r.: „Rada gminy może uchwalić miejscowy plan rewitalizacji dla całości albo części obszaru rewitalizacji". Oznacza to, że terytorialny wymiar wykorzystania na obszarze gminy MPR jest zdeterminowany uchwałą rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. MPR może obowiązywać wyłącznie na obszarze rewitalizacji.

Na etapie sporządzania i podejmowania uchwały delimitacyjnej warto rozważyć, w jakim stopniu i zakresie wykorzystanie znajdzie MPR. Ustawodawca pozostawił organom gminy dużą swobodę w tym zakresie. Wykładnia przepisu art. 37g ust. 1 u.p.z.p. prowadzi do wniosku, że istnieje możliwość uchwalenia MPR dla:

– całego obszaru rewitalizacji (jak bowiem stanowi przepis rada gminy może „uchwalić miejscowy plan rewitalizacji dla całości (…) obszaru rewitalizacji");
– wyznaczonego w uchwale delimitacyjnej podobszaru rewitalizacji (zgodnie z przywołanym przepisem rada gminy może „uchwalić miejscowy plan rewitalizacji dla (…) części obszaru rewitalizacji");
– inaczej ustalonego obszaru interwencji (przepis posługuje się terminem „część obszaru rewitalizacji" i nie odwołuje się do terminu „podobszar rewitalizacji", tym samym obszar interwencji nie musi się pokrywać z podobszarami rewitalizacji).

Poszczególne podobszary rewitalizacji mogą posiadać różne MPR, co oznacza, że na terenie danej gminy może obowiązywać kilka miejscowych planów rewitalizacji. Ustawodawca zapewnia organom planistycznym swobodę w określaniu wymiaru terytorialnego MPR, ponieważ umożliwia wyłączanie z obszaru objętego MPR pojedynczych nieruchomości lub ich grup, jeżeli stan ich zagospodarowania nie uzasadnia wprowadzenia nowej regulacji planistycznej. W uzasadnieniu projektu komentowanej ustawy wskazano, że brak obowiązku sporządzania planu w ramach zwartego obszaru wyrażono wprost, mając na celu usunięcie ewentualnych rozbieżności orzeczniczych w przyszłości[36].

[36] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 32.

2.3. Funkcja miejscowego planu rewitalizacji

MPR jest szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że podstawową funkcją miejscowego planu rewitalizacji, podobnie jak w przypadku „zwykłego" planu miejscowego, jest:
– ustalenie przeznaczenia terenu;
– lokalizacja inwestycji celu publicznego;
– określenie sposobów zagospodarowania terenu i warunków zabudowy.

MPR można uznać za podstawowy akt planowania przestrzennego obowiązujący na obszarze rewitalizacji, podobszarze rewitalizacji lub innym obszarze, wiążący organy administracji publicznej przy wykonywaniu innych zadań publicznych, a w szczególności przy reglamentowaniu procesu inwestycyjno-budowlanego (zwłaszcza przy wydawaniu pozwoleń na budowę). Plan ma zatem na celu wyrażenie oczekiwań i wymagań gminy wobec działań podmiotów prywatnych w przypadku realizacji inwestycji, szczególnie związanych z przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi. Oznacza to, że MPR zawiera ustalenia charakterystyczne dla „zwykłego" planu miejscowego, a ponadto ma specjalne elementy treściowe, bezpośrednio związane z celami rewitalizacyjnymi. To co MPR wyróżnia, to szereg nowych rozwiązań, z których gminy mogą korzystać w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Pozwalają one szczegółowo określić wymagania wobec nowej zabudowy i kształtowania przestrzeni publicznych w kontekście działań rewitalizacyjnych [zostaną one omówione w dalszej części komentarza].

Uchwalenie MPR powinno ułatwiać gminom rozwiązywanie przestrzennych źródeł kryzysu określonych w art. 9 ust. 1 pkt 3 u.r., czyli w szczególności polegających na:
– niedostosowaniu rozwiązań urbanistycznych (zabudowy, struktury własności) do zmieniających się funkcji obszaru i realnych potrzeb społecznych;
– niewystarczającym wyposażeniu obszaru w infrastrukturę techniczną (np. obsługę komunikacyjną);
– niewystarczającym wyposażeniu obszaru w infrastrukturę społeczną (np. domy sąsiedzkie, przedszkola, szkoły);

– małym dostępie do usług publicznych lub ich niskiej jakości;
– niskiej jakości terenów publicznych.

MPR powinien zatem określić sposób, w jaki gmina chciałaby ukierunkować lub przekształcać przestrzeń obszaru rewitalizacji, aby skutecznie wesprzeć jego odnowę.

2.4. Elementy treściowe miejscowego planu rewitalizacji

Ustawodawca przesądzając, że MPR jest postacią rodzajową planu miejscowego determinuje elementy treściowego tego aktu. Przepis art. 37g ust. 2 u.p.z.p. stwierdza, że w miejscowym planie rewitalizacji powinny znaleźć się:
– ustalenia „typowe" dla każdego planu miejscowego, o których stanowi art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. oraz
– ustalenia „specjalne", przewidziane wyłącznie dla miejscowego planu rewitalizacji, przesądzające o odrębności funkcjonalnej tego aktu planistycznego, o których mowa w art. 37g ust. 2 ustawy.

Przepis art. 15 u.p.z.p. przewiduje dwa rodzaje ustaleń planistycznych: (1) obligatoryjne (art. 15 ust. 2 u.p.z.p.) oraz (2) fakultatywne (art. 15 ust. 3 tej ustawy). NSA podkreśla, że zakres ustaleń powinien zostać dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Oznacza to, że plan miejscowy nie musi zawierać wszystkich elementów przewidziany w art. 15 ust. 2 ustawy. Niezamieszczenie w planie ustaleń w związku z nieistnieniem okoliczności faktycznych uzasadniających dokonanie takich ustaleń nie będzie oznaczać naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujących stwierdzeniem jego nieważności[37]. Co do zasady jednak, organy planistyczne powinny uwzględniać w planie miejscowym wszystkie elementy wymienione w przywołanym przepisie. Oznacza to, że w przypadku odstąpienia od określenia któregokolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie, organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych[38].

---

[37] Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2016 r., II OSK 1993/14, LEX nr 2081361.

[38] I. Zachariasz, *Komentarz do art. 15 u.p.z.p.* [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2013/el.

Ustalenia fakultatywne są natomiast uwzględniane „w zależności od potrzeb". Jeżeli w planie nie przewiduje się inwestycji bądź na terenie objętym planem nie znajdują się obszary lub obiekty wymienione w art. 15 ust. 3 u.r., to organy gminy nie mają obowiązku odniesienia się do zagadnienia, które w konkretnej sytuacji będą bezprzedmiotowe. Należy mieć również na uwadze, że katalog ustaleń fakultatywnych zawarty w przepisie art. 15 ust. 3 u.p.z.p. jest zamknięty[39].

Przepis art. 37g ust. 2 u.p.z.p. określa dodatkowe elementy treściowe, które może przewidywać wyłącznie miejscowy plan rewitalizacji. Organy planistyczne wprowadzają określone ustalenia w zależności od potrzeb. Miejscowy plan rewitalizacji może przewidywać wszystkie elementy treściowe wymienione w art. 37g ust. 2 u.p.z.p. albo wyłącznie niektóre z nich. Ustalenia „specjalne" MPR określają:

– zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą (art. 37g ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.);
– ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków (art. 37g ust. 2 pkt 2 ustawy);
– szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic (art. 37 ust. 2 pkt 3 ustawy);
– zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej (art. 37 ust. 2 pkt 4 ustawy);
– maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę (art. 37 ust. 2 pkt 5 ustawy);
– obowiązki dla inwestorów prywatnych polegające na budowie na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych (art. 37g ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 37i u.p.z.p.).

Szczegółowy zakres projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej w odniesieniu do ustaleń, o których mowa w art. 37g ust. 2

[39] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 października 2012 r., IFIII.4131.51.2012; Śląsk.2012/4660.

u.p.z.p., oraz zakres i formę wizualizacji ustaleń planu, o której mowa w art. 37g ust. 4 u.p.z.p. określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 roku w sprawie zakresu projektu MPR w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń MPR[40].

2.4.1. Zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą

Przepis art. 37g ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje możliwość normowania w miejscowym planie rewitalizacji dwóch odrębnych kategorii zasad zagospodarowania przestrzennego, tj.:
– zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy oraz
– zasad harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą.

Należy zatem ustalić ich normatywne znaczenie, w szczególności uwzględniając dorobek nauki prawa administracyjnego i urbanistyki, a także orzecznictwa sądów administracyjnych. Dodatkowo, choć tylko w ograniczonym zakresie, pomocne będzie wydane na podstawie art. 37m u.p.z.p. 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.

Wskazane rozporządzenie określa wprawdzie to, w jaki sposób należy rozumieć powyższe zasady zagospodarowania przestrzennego, a także to, jakie rozstrzygnięcia planistyczne mieszczą się w obrębie zakresu ich desygnatów. Pojawia się jednak istotna wątpliwość co do tego, czy Minister Infrastruktury i Budownictwa ma prawne podstawy do unormowania w akcie wykonawczym do ustawy wskazanej materii i czy może narzucać organom planistycznym sposób interpretowania elementów treściowych miejscowych planów rewitalizacji, o których mowa w art. 37 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., tym bardziej, że są nimi zasady gospodarowania przestrzennego. Trzeba zanegować prawną dopuszczalność takiego zabiegu i uznać go za przekraczający zakres przedmiotowy upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia. Przepis § 3

[40] Dz. U. poz. 1032.

pkt 1 rozporządzenia należy zatem traktować w kategoriach „norm-wytycznych", w zakresie oficjalnej wykładni przepisów ustawy. Nie są to bowiem „normy-dyspozycje", które bezwzględnie wiążą podmioty stosujące prawo (organy j.s.t., pracowników biur urbanistycznych). Tym niemniej regulacja przepisu jest pomocna przy ustalaniu treści zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy oraz zasad harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą.

Zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia w zakresie zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy oraz zasad harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą dopuszczalne są regulacje dotyczące:
- minimalnych i maksymalnych odległości oraz minimalnych i maksymalnych różnic w wysokości pomiędzy sąsiednimi budynkami;
- zasad kształtowania formy budynków, z uwzględnieniem wskazanych do zachowania charakterystycznych cech zabudowy w regionie lub najbliższym otoczeniu, z określeniem:
  - proporcji i kształtu bryły,
  - proporcji pomiędzy wysokością górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki a wysokością dachu,
  - poziomu posadowienia parteru, dopuszczalnej wielkości i proporcji otworów okiennych i drzwiowych oraz podcieni i procentu przeszklenia elewacji;
- zasad stosowania zewnętrznych materiałów wykończeniowych, w tym charakterystycznych dla obszaru objętego planem i jego najbliższego otoczenia oraz dla danej jednostki osadniczej lub regionu, a także wpływających na poprawę estetyki otoczenia, wraz z określeniem ich rodzajów i standardów jakościowych;
- zasad stosowania i eksponowania zewnętrznych elementów konstrukcyjnych i zdobniczych, w tym regionalnych.

Niewątpliwie nie jest to katalog zamknięty. Powyższe „normy-wytyczne" są jedynie przykładowymi, zaś praktyka organów oraz orzecznictwo sądów administracyjnych katalog ten wzbogacą.

Zupełnie innym zagadnieniem jest zasadność wprowadzenia art. 37g ust. 2 pkt 1 do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W końcu obwiązująca ustawa planistyczna, i to już w art. 1, ustanawia np.:

– zasadę ładu przestrzennego (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.), a także
– zasadę uwzględniania w planowaniu przestrzennym wartości określonych ustawowo w art. 1 ust. 1 u.p.z.p.; ustawodawca wymaga, ażeby w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), a także walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy)[41].

Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.p.z.p. przez „ład przestrzenny" należy rozumieć: „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne". Wydaje się więc, że nie było żadnych prawnych czy pozaprawnych przeciwwskazań, ażeby zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy oraz zasad harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą nie wyprowadzić z zasady ładu przestrzennego i zasady uwzględniania w planowaniu przestrzennym ustawowo określonych wartości. Ustawodawca doregulował przedmiotową materię, aczkolwiek budzi wątpliwości, że uczynił to tylko w kontekście elementów treściowych MPR. Racjonalnym rozwiązaniem byłoby wzbogacenie art. 15 ust. 2 ustawy o analogiczne rozwiązania prawne.

Przepis art. 37g ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wprowadza więc do porządku prawnego żadnej „nowości normatywnej", a jedynie dookreśla i uszczegóławia zasady zagospodarowania przestrzennego wyrażone w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy, które być może dla podmiotów stosujących prawo i praktyki administracyjnej okazały się nie w pełni zrozumiałe i jasne.

2.4.2. Ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków

Kluczowe dla zrekonstruowania znaczenia wskazanego elementu treściowego miejscowego planu rewitalizacji, a tym samym dla określenia „szerokości" i „głębokości" interwencji władzy lokalnej, jest ustalenie

[41] Zob. więcej: Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzeni,* Bydgoszcz–Poznań 2002, *passim*.

zakresu desygnatów pojęcia „charakterystyczne cechy elewacji budynków", to ich bowiem dotyczyć mogą podjęte na podstawie art. 37g ust. 2 pkt 2 ustawy o rewitalizacji ustalenia.

Na wskazaną konstrukcję leksykalną składają się trzy pojęcia:
– „budynek";
– „elewacja";
– „cechy charakterystyczne" [elewacji].

Ustawodawca zdefiniował pojęcie „budynku" w przepisach ustawy – Prawo budowlane. Budynek stanowi jedną z trzech – obok budowli[42] i obiektów małej architektury – kategorii „obiektów budowlanych" (art. 3 pkt 1 ustawy). Jest to bowiem taki „obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach"(art. 3 pkt 2 u.p.b.). Wśród cech charakteryzujących budynek należy zatem wymienić:
– trwałe związanie z gruntem – dla przyjęcia trwałego związania z gruntem nie ma znaczenia okoliczność posiadania przez obiekt fundamentów, czy wielkość zagłębienia w gruncie, a istotne jest, czy posadowienie jest na tyle trwałe, że opiera się czynnikom mogącym zniszczyć ustawioną na nim konstrukcję[43]; cecha „trwałego związania z gruntem" sprowadza się do posadowienia obiektu na tyle trwale, by zapewnić mu stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym, mogącym go zniszczyć lub spowodować przesunięcie czy przemieszczenie na inne miejsce[44];

[42] Budowlą, o jakiej mowa w art. 3 pkt 3 u.p.b., jest obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje),ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) lub fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.

[43] Zob.: wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2006 r., OSK 923/05, LEX nr 266325; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 16/17, LEX nr 2278739.

– fundamenty – posadowienie budynku na ławie betonowej w żadnym wypadku nie stanowi przesłanki uniemożliwiającej zakwalifikowania takiego obiektu jako budynku, również sama technologia uformowania fundamentu w postaci ławy betonowej (stóp betonowych), nie zmienia charakteru tego obiektu budowlanego jako budynku[45];
– wydzielenie z przestrzeni za pomocą przegród technicznych – czyli po prostu ściany[46];
– dach.

W tak skonstruowanej definicji legalnej mieszczą się rożne desygnaty, zatem budynkami będą zarówno obiekty służące potrzebom mieszkaniowym (bloki, kamienice, szeregowce, domy wolnostojące), jak i innym celom – przemysłowym, gospodarczym, społecznym, kulturalnym, religijnym.

Wykładnia literalna wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że ustalenia miejscowego planu rewitalizacji mogą dotyczyć wyłącznie charakterystycznych cech elewacji jedynie „budynków".

Kolejnym pojęciem koniecznym do zdefiniowania jest „elewacja", która niewątpliwie jest pojęciem prawnym, gdyż posługuje się nim ustawodawca, oraz prawniczym, bowiem znajduje wykorzystanie tak w judykaturze, jak i jurysprudencji, a dodatkowo zostało zaczerpnięte z nauk technicznych – urbanistyki, architektury i inżynierii. Prawodawca, choć posługuje się wskazanym pojęciem w wielu aktach normatywnych (ustawach, rozporządzeniach, aktach prawa miejscowego) nie tworzy jego definicji legalnej. Ustalenie jego znaczenia wymaga zatem odwołania się do pozaprawnych źródeł wiedzy fachowej (specjalistycznej). Jako że treść pojęcia „elewacja" nie budzi wątpliwości zasadne wydaje się przywołanie jednej oczywistej definicji: „Zewnętrzne ściany budynku z wszystkimi znajdującymi się na niej elementami nazywamy elewacją budynku. Elewacja w zależności od położenia nazywana jest frontową, tylną, boczną, ogrodową lub zgodnie ze stronami świata

[44] Zob. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2017 r., II OSK 1024/15, LEX nr 2248098.
[45] Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 września 2016 r., II SA/Kr 711/16, LEX nr 2141465.
[46] Zob.: wyrok NSA z dnia 25 marca 2011 r., II FSK 2053/09, LEX nr 1080006; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 stycznia 2017 r., II SA/Bk 590/16, LEX nr 2203371.

północną, południową, wschodnią i zachodnią. Elewację, która jest położona na ścianie frontowej, przez którą wchodzi się do budynku od strony ulicy nazywamy fasadą”[47].

Każdy budynek ma elewację, która jest przedmiotem własności właściciela lub właścicieli budynku. Elewacja budynku, w którym wydzielono nieruchomości lokalowe, niewątpliwie stanowi część wspólną nieruchomości. Bezsprzecznie nie jest ona niezbędna wszystkim współwłaścicielom do korzystania ze swoich lokali zgodnie z ich przeznaczeniem. Współwłaściciel nieruchomości wspólnej nie może korzystać z części wspólnej (w tym z elewacji), dowolnie i stosownie tylko do swoich potrzeb. Może z niej jedynie współkorzystać z innymi współwłaścicielami w sposób niezakłócający korzystania przez innych współwłaścicieli. Np. elewacja może być wykorzystywana w celu umieszczenia reklam i szyldów, przy czym takie korzystanie z elewacji wykracza poza zakres korzystania z części wspólnej nieruchomości w ramach przysługujących poszczególnym właścicielom udziałów we współwłasności i bywa źródłem dochodów całej wspólnoty, a nie określonych właścicieli. Wywieszanie na elewacji reklam nie jest normalnym korzystaniem z elewacji. Współwłaściciele nie mogą wywieszać na elewacji nieruchomości wspólnej według swego uznania tablic i urządzeń reklamowych według swojego uznania.

Ustawodawca w art. 37g ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mówi o „elewacji budynku”, nie precyzując, o którą elewację chodzi. Niekiedy intencją ustawodawcy jest wprowadzenie dodatkowych ustaleń dla wyszczególnionych typów elewacji (np. o elewacji frontowej stanowi art. 61 ust. 7 pkt 3 u.p.z.p.). W tym przypadku jest inaczej, co oznacza, że miejscowy plan rewitalizacji może kształtować charakterystyczne cechy wszystkich stron elewacji budynku – frontowej, tylnej, bocznej, ogrodowej lub zgodnie ze stronami świata północnej, południowej, wschodniej i zachodniej.

Ustalenia miejscowego planu rewitalizacji, opierające się na art. 37g ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., dotyczyć mogą wyłącznie „charakterystycznych cech” elewacji budynku. Ustawodawca ograniczył więc zakres inter-

[47] Zob. http://www.firmybudowlane.pl/slownik-budowlany/uslugi-budowlane/elewacja,66.html [data: 5 czerwca 2017 r.].

wencji władzy lokalnej i umożliwił regulację jedynie tych cech, które są dla elewacji „charakterystyczne" – a więc nie wszystkich. Należy więc ustalić, czym są owe „charakterystyczne cechy". Co ważne, wskazanym pojęciem posługuje się także prawodawca, i to w wydanym na podstawie na podstawie art. 37m ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym akcie wykonawczym – rozporządzeniu 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, a więc w regulacji „dedykowanej" miejscowym planom rewitalizacji.

Według § 3 ust. 2 powołanego rozporządzenia w zakresie ustaleń dotyczących „charakterystycznych cech elewacji budynków" mieszą się regulacje dotyczące:

– zasad docieplania elewacji, dopuszczalnych lub zabronionych materiałów oraz sposobu zachowania lub odtworzenia zewnętrznych materiałów wykończeniowych i detali architektonicznych budynku w przypadku docieplania;
– dopuszczalnych lub zakazanych przekształceń formy, konstrukcji, układu i powierzchni elewacji (np. gzymsów, attyk, ryzalitów, wsporników, zworników);
– szczegółowej kolorystyki elewacji (w zakresie nieokreślonym ustaleniami, o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
– cech stolarki okiennej i drzwiowej, w tym:
  • kolorystyki,
  • dopuszczalnych lub zabronionych podziałów kwater okiennych,
  • dopuszczalnych lub zabronionych materiałów.

Wykładnia literalna przepisu § 3 ust. 2 rozporządzenia prowadzi do wniosku, że wskazany katalog ma charakter zamknięty, tym samym poza zakresem przedmiotowym upoważnienia ustawowego pozostają inne regulacje. Gdyby prawodawca miał inną intencję, użyłby zwrotu pokroju: „w szczególności" lub „w tym". Wydaje się jednak, że taka technika legislacyjna nie znalazłaby w przedmiotowym przypadku uzasadnienia, gdyż trudno byłoby wskazać inne „charakterystyczne cechy elewacji budynku", niż wymienione w powołanym przepisie.

Przepis art. 37g ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. wprowadza do porządku prawnego „nowość normatywną". Kwestie przekazane do regulacji w miejscowym planie rewitalizacji dotychczas znajdywały się poza interwencją władzy lokalnej, która nie mogła tej materii normować w drodze aktów planowania przestrzennego, w szczególności w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Za wyjątek należy uznać „kolorystykę elewacji", którą organy planistyczne mogły regulować w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 8 u.p.z.p. W związku z powyższym wprowadzenie tego elementu do upoważnienia ustawowego należy uznać za zasadne.

2.4.3. Szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych

Zakres przedmiotowy ustaleń, o których mowa w art. 37g ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest szeroki, gdyż obejmuje możliwość normowania „zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych". Rekonstrukcja wskazanego pojęcia wymaga odniesienia się do takich składowych elementów, jak:
– „tereny przestrzeni publicznych" – które determinują terytorialny zakres interwencji władzy lokalnej;
– „zagospodarowania" [terenów przestrzeni publicznych] oraz
– „wyposażenia" [terenów przestrzeni publicznych], w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic.

Dodatkowo należy zauważyć, że przepis mówi o „szczegółowych ustaleniach", a nie „ustaleniach jako takich". Co oznacza, że interwencja władzy lokalnej na „terenach przestrzeni publicznych" powinna mieć wymiar „głębszy" – bardziej precyzyjny.

Kwantyfikator „przestrzeń publiczna" odwołuje się do funkcjonalności przestrzeni, która staje się „publiczna", gdy stanowi centrum interesów życiowych (tak osobistych, jak i zawodowych) mieszkańców, gdy pełni funkcje administracyjne (poprzez usytuowanie urzędów administracji publicznej), społeczne (w związku z umiejscowieniem obiektów infrastruktury społecznej, tj. szkoły, obiektów sportowych, czy instytucji kultury) czy w końcu gospodarcze. Niewątpliwie „przestrzenią publiczną" będą śródmieścia historyczne, ulice handlowe, centra biznesowe.

Ustawodawca w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym posługuje się dwoma zbieżnymi pojęciami:
– „obszar przestrzeni publicznej" (np. art. 2 pkt 6 u.p.z.p.);
– „tereny przestrzeni publicznych" (np. art. 37h ust. 2 pkt 3 tej ustawy).

Upodabnia je kwantyfikator „przestrzeń publiczna", zaś różnicuje konotacja geograficzna – „obszar" a „teren". Wydaje się jednak, że wskazane pojęcia mają charakter konwencjonalny, zaś ustawodawca wprowadził je do porządku prawnego nie kierując się ich znaczeniem pozaprawnym (geograficznym, urbanistycznym).

Przepis art. 2 pkt 6 u.p.z.p. zawiera definicją legalną pojęcia „obszar przestrzeni publicznej". Przez „obszar przestrzeni publicznej" należy rozumieć: „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy". Wśród cech konstytutywnych „obszaru przestrzeni publicznej" należy wymienić m.in.:
– funkcje – taki obszar ma szczególne znaczenie dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyja nawiązywaniu kontaktów społecznych;
– położenie oraz
– cechy funkcjonalno-przestrzenne.

Obszary przestrzeni publicznej wyznaczane są w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o czym stanowi wprost art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Samo wyznaczanie w tym akcie przestrzennym świadczy o ich „szczególnym znaczeniu" dla polityki lokalnej i zaspokajania potrzeb społecznych.

Z kolei pojęcie „terenów przestrzeni publicznych" nie posiada swojej definicji legalnej, zaś ustawodawca posługuje się nim wyłącznie jeden raz – określając zakres przedmiotowy upoważnienia ustawowego do uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji. Należy więc przyjąć, że znaczenie pojęcia „terenów przestrzeni publicznej" odbiega od znaczenia „obszarów przestrzeni publicznej", różniąc się określonymi desygnatami.

Wskazane pojęcia nie mogą być utożsamiane, pomimo tego, że mają wspólny kwantyfikator (stanowią „przestrzenie publiczne"). Wyzna-

czenie „obszarów przestrzeni publicznych" w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – w przeciwieństwie do „terenów przestrzeni publicznych" określanych wyłącznie w miejscowym planie rewitalizacji – może podkreślać wagę i doniosłość tej pierwszej konstrukcji. Najrozsądniejsze wydaje się być rozwiązanie, w myśl którego zakres desygnatów pojęcia „tereny przestrzeni publicznych" jest szerszy od desygnatów pojęcia „obszary przestrzeni publicznych". Innymi słowy, „terenami przestrzeni publicznych" są:

– wszystkie wyznaczone w studium „obszary przestrzeni publicznych", a także
– inne tereny pełniące funkcje „przestrzeni publicznych", których waga i doniosłość z perspektywy lokalnej polityki przestrzennej i zaspokajania potrzeb społecznych w gminie jest mniejsza niż „obszarów przestrzeni publicznych" (np. rynki, parki i skwery, place zabaw, boiska, ulice handlowe, przystanki autobusowe i tramwajowe).

Taka delimitacja wskazanych pojęć jest uzasadniona dyrektywami wykładni językowej, pozostaje logiczna i racjonalna, a ponadto jest uzasadniona celowościowo. Odmienne są bowiem funkcje normatywne tych pojęć.

Zgodnie z art. 37g ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie rewitalizacji można uregulować „zagospodarowanie" i „wyposażenie" terenów przestrzeni publicznych.

Wyrażenie „zagospodarowanie (…) terenów przestrzeni publicznych" nie wnosi do porządku prawnego „nowości" normatywnej i nie wzmacnia kompetencji planistycznych organów gminy. Tak wskazana materia mogła być bowiem kształtowana w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W końcu, jak stanowi art. 4 ust. 1 u.p.z.p.: „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego", zaś uszczegóławiając powyższe organy gminy musiały w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określać m.in.:

– „przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania" (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.);

– „wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych" (art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy);
– „szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy" (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy).

Powyższe twierdzenie nie znajduje jednak uzasadnienia w kontekście „(...) wyposażania terenów przestrzeni publicznych". W tym przypadku ustawa wprowadza „nowość" normatywną, a zarazem „poszerza" i „pogłębia" interwencję władzy lokalnej.

Słowo „wyposażenie" (rz.) wzięło się od czasownika „wyposażać" i oznacza: „ogół sprzętów, urządzeń itp., w które coś (np. pomieszczenie) zostało wyposażone"[48]. Z kolei „wyposażać" (cz.), oznacza tyle co „umieszczać gdzieś potrzebne narzędzia, sprzęt; dostarczać komuś coś potrzebnego; zaopatrywać"[49]. Z całą pewnością znaczenia pojęcia „wyposażenie" jest odmienne od pojęcia „gospodarowanie", ponieważ dotyczy innych elementów przestrzeni.

„Wyposażanie" terenów przestrzeni publicznych może polegać m.in. na:
– sytuowaniu i urządzeniu zieleni (np. tworzeniu nowych terenów zieleni urządzonej, skwerków, parków, ogródków, alei);
– opracowywaniu nowych koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic;
– sytuowaniu i specyfikowaniu obiektów małej architektury (np. obiektów architektury ogrodowej, obiektów utrzymania porządku), w tym mebli miejskich (a więc elementów drobnej architektury miejskiej, tj.: ławek, krzeseł, wiat przystanków autobusowych i przystanków tramwajowych, słupów ogłoszeniowych, tablic informacyjnych, budek telefonicznych, słupków, ogrodzeń), które mają wpływ na funkcjonalność i estetykę przestrzeni publicznej.

Powyższy katalog ma charakter wyłącznie przykładowy.

Warto zwrócić uwagę, że art. 37g ust. 2 pkt 3 ustawy dopuszcza możliwość kształtowania w miejscowym planie rewitalizacji m.in. „koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic". Co jednak trzeba podkreślić, żaden przepis u.p.z.p. nie wyposaża organów

[48] B. Dunaj (red.), *Popularny słownik języka polskiego,* Warszawa 2000, s. 817.
[49] *Ibidem* s. 817.

planistycznych w dodatkowe kompetencje w zakresie organizacji ruchu, a jednocześnie nie uchybia innym przepisom, w szczególności:
– ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 128 z późn. zm.), zwanej dalej: u.p.r.d.", czy
– rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r., poz. 784).

Kwestie zarządzania ruchem na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu, a w tym sporządzanie, opiniowanie, zatwierdzanie projektów organizacji ruchu i wprowadzanie organizacji ruchu należy do kompetencji organów zarządzających ruchem, o których mowa w art. 10 u.p.r.d. Ustawodawca różnicuje właściwość rzeczową tych organów w odniesieniu do poszczególnych kategorii dróg publicznych, i tak:
– Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zarządza ruchem na drogach krajowych (art. 10 ust. 3 ustawy);
– marszałek województwa zarządza ruchem na drogach wojewódzkich (art. 10 ust. 4 ustawy);
– starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych (art. 10 ust. 5 ustawy);
– prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych (art. 10 ust. 6 ustawy), zaś
– zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania, należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami (art. 10 ust. 7 ustawy).

Istotnym elementem systemu zarządzania ruchem na drogach publicznych jest tzw. organizacja ruchu. Działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są m.in. przez wskazany dokument. Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia ilekroć jest mowa o organizacji ruchu, rozumie się przez to, mające wpływ na ruch drogowy: (1) geometrię drogi i zakres dostępu do drogi; (2) sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego; (3) zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów.

Kompetencje do sporządzania, opiniowania, zatwierdzania i wdrażania organizacji ruchu pozostają przy organach zarządzających ruchem, zaś nowelizowana treść u.p.z.p. nie wprowadza w tym zakresie żadnych zmian. Miejscowy plan rewitalizacji może wprawdzie określać koncepcję organizacji ruchu, ale wskazane ustalenia powinny zostać wdrożone za pomocą innych narzędzi, a w szczególności – organizacji ruchu.

Interesującym zagadnieniem jest wpływ ustaleń miejscowego planu rewitalizacji w zakresie koncepcji organizacji ruchu na organizację ruchu sporządzaną, opiniowaną, zatwierdzaną i wdrażaną przez właściwe organy zarządzania ruchem. Miejscowy plan rewitalizacji nie pełni bowiem w tym zakresie funkcji samoistnej i musi zostać wdrożony do stosownych dokumentów. W zakresie koncepcji organizacji ruchu ustalenia miejscowego planu rewitalizacji nie wywołują bezpośrednich skutków wobec podmiotów spoza systemu administracji publicznej (uczestników ruchem), a wiążą jedynie jednostki organizacyjne administracji publicznej (organy zarządzające ruchem). Jak stwierdza art. 37g ust. 5 ustawy planistycznej: „Ustalenia, o których mowa w ust. 2 pkt 3, w zakresie organizacji ruchu na drogach publicznych, stają się obowiązujące dla uczestników ruchu po wprowadzeniu przez organ zarządzający ruchem nowej organizacji ruchu, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 128, 60, 379 i 777)". Inne rozwiązania w tym zakresie są bowiem prawnie niedopuszczalne.

Co jednak ważne, organy zarządzające ruchem mają prawny obowiązek wprowadzenia koncepcji organizacji ruchu określonej w miejscowym planie rewitalizacji do odpowiednich dokumentów – organizacji ruchu, o których mowa w przywołanym rozporządzeniu. Zgodnie z § 3 ust. 2 tego aktu organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem m.in. dokonuje oceny organizacji ruchu w zakresie: (1) zgodności z obowiązującymi przepisami i (2) bezpieczeństwa ruchu drogowego. Organizacja ruchu musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, a takimi są także akty prawa miejscowego, w tym miejscowy plan rewitalizacji. Organ zarządzający ruchem sporządzając nową organizację ruchu lub dokonując zmiany dotychczasowej powinien uwzględnić koncepcję organizacji ruchu wyrażoną w miejscowym planie rewitalizacji, pod rygorem zarzutu naruszenia prawa.

2.4.4. Zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej

Przepis art. 37g ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje możliwość wprowadzenia do miejscowego planu rewitalizacji zakazów i ograniczeń dotyczących działalności handlowej i usługowej. Tym samym miejscowy plan rewitalizacji – w odróżnieniu od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – jest nie tylko lokalnym aktem polityki przestrzennej ograniczonym do obszaru rewitalizacji, ale także instrumentem reglamentującym działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego w zakresie handlu i usług. Jest to niewątpliwie *novum* w obowiązującym porządku prawnym, któremu warto się przyjrzeć szczególną uwagą.

Na wstępie należy podkreślić, że działalność handlową i usługową można prowadzić w różnych prawnych formach. Dopuszczalność ich wykonywania wynika z ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1829 z późn. zm.) – regulującej podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców oraz zadania organów administracji publicznej w tym zakresie, jak i z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm.) – normującej warunki i zasady wykonywania działalności społecznie użytecznej, prowadzonej przez organizacje pozarządowe (choć nie tylko) w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej i usługowej, o których mowa w art. 37h ust. 2 pkt 4 ustawy planistycznej, mogą dotyczyć zarówno działalności gospodarczej, jak i działalności pożytku publicznego. Nie ma żadnych podstaw do konstruowania innych twierdzeń. Organy gminy prowadząc politykę rewitalizacyjną powinny kierować się gminnym programem rewitalizacji, który może zachęcać do inkubowania na obszarach rewitalizacji działalności pożytku publicznego wykonywanej przez organizacje pozarządowe (zwłaszcza stowarzyszenia i fundacje) czy podmioty ekonomii społecznej (np. spółdzielnie socjalne). Ich działalność – choćby nawet o charakterze handlowym czy usługowym – służy bowiem „wyższym celom", a w szczególności reintegracji społecznej i zawodowej osób wykluczo-

nych (np. bezrobotnych, niepełnosprawnych, ubogich), stąd powinna być traktowana priorytetowo. Innymi słowy, promowanie działalności handlowej lub usługowej wykonywanej przez organizacje pozarządowe i podmioty ekonomii społecznej, przy jednoczesnym zakazaniu lub ograniczeniu wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, jest uzasadnione z perspektywy celów rewitalizacji.

Miejscowy plan rewitalizacji pełni w zakresie zakazów i ograniczeń działalności handlowej i usługowej funkcję reglamentacyjną, dlatego powinien być rozważany w szerszym kontekście normatywnym, a nie tylko ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy ustawy o rewitalizacji. Wiele ustaw z zakresu prawa gospodarczego publicznego wyposaża organy administracji publicznej w różnorodne kompetencje o charakterze reglamentacyjnym. Należy więc przyjąć, że zawartość miejscowego planu rewitalizacji nie będzie miała jednakowego charakteru prawnego, ponieważ na jego treść składać się będą:

– normy prawne – skoro miejscowy plan rewitalizacji jest aktem prawa miejscowego, to wywołuje skutki także wobec podmiotów spoza systemu administracji publicznej (szczególnie właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, czy też przedsiębiorców);
– inne reguły postępowania, niekoniecznie mające charakter norm prawnych – w szczególności tzw. dyrektywy celowościowe, które określają cele i kierunku działania organów gminy w procesie wykonywania innych zadań publicznych, a więc determinują treść innych form działania administracji publicznej, w tym aktów prawa miejscowego czy aktów prawa wewnętrznie obowiązującego (jako przykład można wskazać konieczność uwzględnienia ustaleń miejscowego planu rewitalizacji w uchwale w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i miejsc podawania napojów alkoholowych).

Dopuszczalna treść miejscowego planu rewitalizacji komplikuje jego konstrukcję prawną, ale jednocześnie zwiększa funkcjonalność i doniosłość praktyczną tego aktu planistycznego.

W dalszej części opracowania będzie akcentowana część normatywna miejscowego planu rewitalizacji, która jest adresowana do podmiotów spoza systemu administracji publicznej (zwłaszcza przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej) prowadzących działalność handlową lub usługową.

Kwestią fundamentalną jest w tym kontekście „szerokość" i „głębokość" interwencji prawodawczej władzy lokalnej. Ustawa stanowi o „zakazach" i „ograniczeniach", nie dookreślając znaczenia tych zwrotów, ani nie podając dopuszczalnych rozwiązań prawnych zakazujących bądź ograniczających działalność handlową lub usługową. Taka technika legislacyjna, z jednej strony, zapewnia znaczną elastyczność interwencji władzy lokalnej, ale z drugiej strony utrudnia to interwencję, bowiem na organach gminy ciąży obowiązek zachowania szczególnej staranności, aby nie doszło do nadużywania kompetencji planistycznych. Nie trzeba dodawać, że wskazana materia – choćby ze względu na konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej i ochrony własności prywatnej – jest niezwykle skomplikowana. Należy mieć jednak na uwadze, że podstawę ustroju gospodarczego wyznacza także art. 20 Konstytucji, ustanawiający meta-zasadę społecznej gospodarki rynkowej.

Organy gminy konstruując zakazy i ograniczenia działalności handlowej lub usługowej mogą kierować się różnymi kryteriami:
– terytorialnym;
– podmiotu wykonującego działalność (np. przedsiębiorcy jednoosobowi lub działających w formie spółki cywilnej, spółki prawa handlowego, spółdzielnie, organizacje pozarządowe i podmioty ekonomii społecznej osiągające cele społeczne, tym samym wzmacniające proces rewitalizacji;
– przedmiotu działalności – nie każdy przedmiot działalności handlowej i usługowej może być dopuszczalny na tak specyficznym obszarze, jakim jest obszar rewitalizacji (obszar dotknięty zjawiskami kryzysowymi o różnym charakterze, w szczególności społecznym – wykluczenie, bezrobocie, bieda, przestępczość, alkoholizm); organy gminy mogą zabronić lub ograniczyć wykonywanie działalności w określonym zakresie (np. prowadzenie agencji towarzyskich czy sklepów monopolowych).

Powyższy katalog ma charakter wyłącznie przykładowy.

Istotną regulację wzmacniającą wskazany mechanizm zawiera art. 37g ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z nim: „Ustalenia, o których mowa w ust. 2 pkt 4 [a więc zakazy i ograniczenia działalności handlowej i usługowej – JHS], wchodzą w życie w terminie określonym w miejscowym planie rewitalizacji, wy-

noszącym od 6 do 12 miesięcy od dnia jego wejścia w życie. Przepisu art. 35 nie stosuje się". Przepis ten ma charakter przepisu szczególnego (*lex specialis*) i wyłącza we wskazanym zakresie ustalenia miejscowego planu rewitalizacji spod zasady braku skutków rzeczowych planu, o której mowa w art. 35 ustawy. Oznacza to, że owe zakazy i ograniczenia wchodzą w życie w terminie wskazanym w uchwale (od 6 do 12 miesięcy od jej wejścia w życie), a adresat ma prawny obowiązek ich urzeczywistnienia. Ustawodawca wzmocnił tym samym sprawność działania organów gminy i skuteczność ich interwencji, gdyż zasadniczo ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i miejscowego planu rewitalizacji wiążą adresatów dopiero przy zamiarze zmiany sposobu zagospodarowania terenu, a więc bezterminowo, chyba że organ określił „tymczasowe zagospodarowanie terenów". W związku z powyższym ustawodawca ustanowił odrębne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej gminy (art. 37h u.p.z.p.).

2.4.5. Ustalenie maksymalnej powierzchni sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalnej liczby

Ustawodawca uznaje, że negatywnym zjawiskiem funkcjonalno-przestrzennym, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o rewitalizacji, jest m.in. powstawanie zbyt wielu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (zwanych w języku potocznym: „galeriami handlowymi"), które istotnie wpływają na strukturę przestrzenną handlu, powodują „śmierć" innych obiektów handlowych, już nie wspominając o destrukcyjnym wpływie na ulice handlowe i pomniejsze, pełniące lokalne funkcje sklepy. W związku z powyższym do porządku prawnego wprowadzono art. 37g ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., który upoważnia organy gminy do unormowania w miejscowym planie rewitalizacji następujących kwestii:

– maksymalnej powierzchni sprzedaży obiektów handlowych;
– rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej maksymalnej powierzchni sprzedaży;
– dopuszczalnej liczby takich obiektów na obszarze obowiązywania planu.

Wskazane elementy treściowe miejscowego planu rewitalizacji należy wyjaśnić. Kluczowym zwrotem, determinującym pozostałe, jest: „maksymalna powierzchnia sprzedaży obiektów handlowych". Ustalenia w tym zakresie nie są bez znaczenia dla pozostałych rozwiązań opartych na art. 37g ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., stąd też od niego należy rozpocząć rozważania.

Pojęcie „powierzchni sprzedaży" jest znane ustawodawcy, który w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidział jego definicję legalną. Zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 19 ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o „powierzchni sprzedaży" należy przez to rozumieć: „tę część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczonego do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.)". Do powierzchni sprzedaży obiektu budowlanego (która musi być „ogólnodostępna") nie wlicza się zatem, co ustawodawca zdecydowanie podkreśla:
– powierzchni usług i gastronomii;
– powierzchni pomocniczej (np. magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej).

Taka delimitacja może niekiedy generować trudności praktyczne, gdy np. w jednym lokalu obok sprzedaży detalicznej świadczone są dodatkowo usługi gastronomiczne.

Przeznaczenie poszczególnych powierzchni obiektu budowlanego, w związku z przedmiotową definicją legalną, określa się na podstawie dokumentów realizacyjnych (np. projektu budowlanego). Z dokumentów realizacyjnych powinno wynikać, jaka powierzchnia danego obiektu budowlanego będzie przeznaczona na sprzedaż detaliczną, jaka na usługi i gastronomię, a jaka będzie pełniła funkcję pomocniczą. Z całą pewnością takie ustalenia nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego do uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, zresztą nie byłoby to jakkolwiek uzasadnione.

Przepis art. 2 pkt 19 u.p.z.p. definiuje pojęcie normatywne „powierzchni sprzedaży" na użytek u.p.z.p. To zaś oznacza, iż w każdym przypadku, w którym ustalana jest powierzchnia sprzedaży określonych obiektów

budowlanych – tak w przypadku w przypadku samodzielnych obiektów handlowych, jak i dopuszczenia możliwości sytuowania części handlowych w innych obiektach (np. w obiektach o funkcjach mieszanych: handlowych – usługowych – mieszkalnych) – powierzchnia sprzedaży powinna być rozumiana zgodnie z art. 2 pkt 19 u.p.z.p.[50] Z powyższych rozważań jednoznacznie wynika, że pojęcie „powierzchni sprzedaży" ma uniwersalne znaczenie i obejmuje m.in. następujące kategorie obiektów budowlanych: (1) obiekty wyłącznie handlowe; (2) obiekty handlowe i usługowe (jakich jest znaczna większość); (3) obiekty mieszkalne z powierzchnią handlową i usługową (np. usytuowaną na parterze budynku).

„Nowość" normatywna przewidziana w art. 37g ust. 2 pkt 5 ustawy planistycznej polega m.in. na tym, że organ planistyczny może ustalić „maksymalną" powierzchnię sprzedaży obiektu handlowego. „Maksymalną" czyli: „największą z możliwych do osiągnięcia (...)"[51]. Co niezwykle istotne, w miejscowym planie rewitalizacji określa się „maksymalną powierzchnię sprzedaży" dla pojedynczego obiektu handlowego, a nie dla wszystkich obiektów projektowanych dla danego obszaru. Tak więc przedmiotowy limit ma charakter indywidualny („obiekt"), a nie sumaryczny („suma obiektów z obszaru").

Ustawa nie określa żadnych dodatkowych kryteriów i wskaźników, które organy gminy powinny brać pod uwagę sporządzając projekt miejscowego planu rewitalizacji. Z władztwa planistycznego gminy wynika możliwość podejmowania dyskrecjonalnych decyzji planistycznych, które winny być należycie umotywowane w uzasadnieniu do uchwały określonymi argumentami, np. strukturą przestrzenną handlu, dużą liczbą wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, tendencjami ekonomicznymi, upadkiem ulic handlowych oraz małych obiektów handlowych i powstałymi wskutek negatywnymi zjawiskami społecznymi, itd. Organy gminy mogą wprowadzić jeden stały limit powierzchniowy dla obiektów handlowych (np. 1500 m^2, 1000 m^2, 500 m^2), albo dokonać dywersyfikacji takich limitów (np. dopuścić lokalizację dwóch obiektów handlowych o powierzchni do 1000 m^2, a jednocześnie pięciu obiektów o powierzchni do 500 m^2).

[50] Zob. wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., II OSK 2349/11, LEX nr 1125518.
[51] B. Dunaj (red.), *Popularny słownik...,* s. 205.

Co ważne, organy gminy powinny respektować obowiązujące przepisy prawa, w tym określające uwarunkowania sytuowania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni ponad 2000 m^2. W szczególności chodzi o przepis art. 10 ust. 3a i 3b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Konsekwencją określenia „maksymalnej powierzchni sprzedaży" jest możliwość:
– rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej maksymalnej powierzchni sprzedaży – organy gminy podejmują więc skonkretyzowaną decyzję lokalizacyjną wskazując działki ewidencyjne, na których dopuszczalna jest lokalizacja wielkopowierzchniowych obiektów handlowych;
– określenia dopuszczalnej liczby takich obiektów na obszarze obowiązywania planu.

2.4.6. Ustanowienie obowiązku dla inwestorów prywatnych do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających

Ustawa o rewitalizacji wprowadziła do porządku prawnego nową instytucję prawną – tzw. umowę urbanistyczną, o której mowa w art. 37i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Co ważne, zakres wykorzystania umowy urbanistycznej w praktyce zależy wyłącznie od stosownych ustaleń miejscowego planu rewitalizacji. Miejscowy plan rewitalizacji jest jedynym narzędziem służącym rewitalizacji, które może programować wykorzystanie tej instytucji.

Jak stanowi art. 37i ust. 1 ustawy: „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". Przepis ten przewiduje możliwość zamieszczenia w miejscowym planie rewitalizacji dodatkowego „warunku realizacji inwestycji" i w tym też „warunku" ogniskuje się kompetencja organów gminy do programowania zakresu wykorzystania umowy urbanistycznej.

Miejscowy plan rewitalizacji musi przewidywać *expressis verbis* „warunek realizacji inwestycji", a więc bez stosownych ustaleń zawartych w planie brakować będzie podstaw prawnych do zawarcia umowy urbanistycznej (art. 37i ust. 1 u.p.z.p.). Ponadto wprowadzenie do miejscowego planu rewitalizacji „warunku realizacji inwestycji", o którym mowa w art. 37g ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., i tym samym określenie zakresu wykorzystania umowy urbanistycznej, jest obwarowane kilkoma przesłankami. Przede wszystkim:

– ów „warunek realizacji inwestycji" dotyczyć może wyłącznie tych inwestycji, które mają charakter prywatny, *a contrario* nie są inwestycjami celu publicznego[52] (art. 37i ust. 2 u.p.z.p.);
– inwestycje są realizowane na nieruchomościach niezabudowanych (art. 37i ust. 1 ustawy).

Wskazane przesłanki muszą zaistnieć kumulatywnie.

Ustawodawca w art. 37g ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. stanowi, że w miejscowym planie rewitalizacji należy określić „warunek realizacji inwestycji" (determinujący samą dopuszczalność wykorzystywania umowy urbanistycznej), a ponadto ustalić jego „zakres". Organy gminy ustalają zakres przedmiotowego warunku wskazując niezbędną do wybudowania „infrastrukturę uzupełniającą". Miejscowy plan rewitalizacji powinien określać infrastrukturę uzupełniającą, którą inwestor prywatny jest zobowiązany – w ramach podjętej współpracy - wybudować na swój

[52] Pojęcie „inwestycji celu publicznego" jest pojęciem prawnym – ustawowym. Posługuje się nim ustawodawca w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdzając w art. 2 pkt 5, że przez „inwestycje celu publicznego" należy rozumieć: „działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624 i 820)". Jak widać definicja legalna zawarta w art. 2 pkt 5 u.p.z.p. odwołuje się do pojęcia „celu publicznego", o którym mowa przede wszystkim w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także w innych aktach rangi ustawowej. Dopiero analiza normatywna wskazanych przepisów pozwoli na ustalenie desygnatów pojęcia „inwestycja celu publicznego", a zatem i – na zasadzie *a contrario* – inwestycji mających charakter prywatny.

koszt, a następnie przekazać gminie. To plan dokonuje swoistej specyfikacji infrastruktury uzupełniającej i wiąże w procesie zawierania umowy urbanistycznej.

Zgodnie z brzmieniem art. 37g ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. infrastruktura uzupełniająca może przybrać postać:
– infrastruktury technicznej – przez urządzenia infrastruktury technicznej rozumie się drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewody lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne;
– infrastruktury społecznej – czyli obiektów i urządzeń służących świadczeniu usług publicznych na rzecz społeczności lokanej, a więc domów senioralnych, świetlic wiejskich, bibliotek publicznych, przedszkoli i żłobków, placów zabaw i parków;
– lokali, w tym lokali mieszkalnych – w ramach inwestycji uzupełniających możliwe jest zobowiązanie inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy lokali mieszkalnych oraz 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 (art. 37i ust. 3 u.p.z.p.).

Decyzję w tym przedmiocie podejmują korzystające z władztwa administracyjnego organy gminy.

Ustalenia miejscowego planu rewitalizacji mają charakter ramowy, ponieważ wprowadzają „wymóg realizacji inwestycji" oraz określają jego „zakres". Natomiast wszelkie kwestie szczegółowe określają strony – gmina oraz inwestor prywatny – w umowie urbanistycznej. Według art. 37i ust. 5 u.p.z.p. umowa urbanistyczna 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 konkretyzuje i operacjonalizuje ustalenia miejscowego planu rewitalizacji.

Organy gminy powinny konstruować „wymóg realizacji inwestycji" z zachowaniem wymogu, o którym mowa w art. 37i ust. 4 ustawy, a mia-

nowicie: „Wymiar zobowiązań, o których mowa w ust. 1, jest proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia albo zmiany miejscowego planu rewitalizacji". Wymóg ten nakazuje zachowanie „proporcjonalności" pomiędzy dwoma wielkościami ekonomicznymi: (1) wzrostem wartości rynkowej nieruchomości wskutek uchwalenia lub zmiany planu oraz (2) wartością infrastruktury uzupełniającej. Podstawą do ustalenia owej „proporcjonalności" jest więc operat szacunkowy opracowany przez uprawnionego rzeczoznawcę. Jeżeli z operatu wynika, że wartość rynkowa nieruchomości wzrosła np. o 15%, to znaczy, że wartość infrastruktury uzupełniającej powinna wynosić nie więcej niż 15% wartości infrastruktury głównej (inwestycji prywatnej). Nie da się jednak na etapie sporządzania projektu miejscowego planu rewitalizacji przewidzieć wskazanych procesów ekonomicznych, a już z pewnością ich rynkowej wartości. Dlatego ustalenia miejscowego planu rewitalizacji powinny koncentrować się na wskazaniu „zakresu" warunku realizacji inwestycji, zaś umowa urbanistyczna powinna ów „zakres" konkretyzować i operacjonalizować uwzględniają wymóg z art. 37i ust. 3 ustawy planistycznej.

2.5. Postać redakcyjna miejscowego planu rewitalizacji

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". Ustawodawca, w zakresie spraw nieuregulowanych w przywołanych przepisach, odsyła więc przede wszystkim do rozdziału 2 pt. „Planowanie przestrzenne w gminie", zaś znajdujące się w nim przepisy dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakazuje stosować wprost. Oznacza to m.in., że zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. MPR składa się z dwóch części:
– części tekstowej oraz
– części graficznej.

Część tekstowa MPR stanowiąca treść uchwały powinna odpowiadać wymogom redakcyjnym, o których mowa w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej". Do MPR stosuje się przepisy działu VII („Projekty aktów prawa miejscowego"), a ponadto – na podstawie odesłania z § 143 – zasady wyrażone w: dziale I (w roz-

działach 1–7), dziale II, dziale V (z wyjątkiem § 132), dziale VI (z wyjątkiem § 141) – chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Część graficzna MPR ma postać załącznika do uchwały, którą stanowi rysunek planu. Zgodnie z art. 37g ust. 3 u.p.z.p. rysunek sporządza się, w zależności od potrzeb, w skali od 1:100 do 1:1000. Przywołana regulacja wyłącza więc zastosowanie art. 16 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że co do zasady plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, a dopiero w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000.

3. Umowa urbanistyczna

3.1. Charakter prawny umowy urbanistycznej

Przepis art. 37i u.p.z.p. wprowadza do porządku prawnego nowe narzędzie prowadzenia rewitalizacji – umowę urbanistyczną, która budzi różne wątpliwości, w szczególności dotyczące jej charakteru prawnego[53]. Stronami umowy urbanistycznej są gmina (podmiot publiczny) oraz inwestor (podmiot prywatny). Zawarcie umowy urbanistycznej stanowi konsekwencję wyrażenia dobrowolnych i zgodnych oświadczeń woli podmiotów, które w obrocie cywilnoprawnym są względem siebie równorzędne. Z drugiej strony, treść umowy urbanistycznej jest zdeterminowana ustaleniami MPR, który uchwala rada gminy. Ustalenie w MPR szczególnego warunku realizacji inwestycji głównej zależy wyłącznie od woli gminy. Jedyne ograniczenie w tym zakresie dotyczy możliwości wprowadzenia tego warunku wyłącznie względem nieruchomości niezabudowanej.

Zgodnie z art. 37g ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.: „W miejscowym planie rewitalizacji, poza elementami wymienionymi w art. 15 ust. 2 i 3, określa się

[53] Taka sytuacja jest pokłosiem szerszego problemu zidentyfikowanego przez doktrynę prawa administracyjnego, a mianowicie braku przepisów ogólnych dotyczących umów zawieranych przez organy administracji publiczne. Ustawodawca wprowadza do porządku prawnego poszczególne typy umów, ustalając odmiennie ich wymogi formalne i elementy treściowe, pomijając jednocześnie rozwiązania o charakterze systemowym, które porządkowałyby wskazaną materię i pozwoliły na jednoznaczne ustalenia w omawianym zakresie.

w zależności od potrzeb: „(…) zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali w przypadkach, o których mowa w art. 37i". Należałoby zatem stwierdzić, że umowa nie ma charakteru samoistnego, ponieważ może zostać zawarta wyłącznie, gdy tak stanowi miejscowy plan rewitalizacji. Ustalenia MPR mogą bowiem przewidywać 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.

Zawarcie umowy urbanistycznej stanowi „warunek", którego spełnienie umożliwia inwestorowi prywatnemu realizację inwestycji głównej. Oznacza to, że z jego perspektywy zawarcie umowy urbanistycznej jest koniecznym elementem przeprowadzenia konkretnego procesu inwestycyjno-budowlanego i jakkolwiek kontrowersyjnie by to nie brzmiało – pełni ona funkcję reglamentacyjną. Tym samym pozycja gminy jest silniejsza od pozycji inwestora prywatnego, ponieważ może skutecznie wstrzymać realizację inwestycji głównej odmawiając zawarcia umowy urbanistycznej. Ustawodawca nie nakłada bowiem na gminy obowiązku zawarcia umowy urbanistycznej.

Umowa jest stosunkiem zobowiązaniowym, w którym strony zobowiązują się do określonych świadczeń. Podobnie umowa urbanistyczna, przez którą:
– gmina zobowiązuje się do wyrażenia zgody na realizację inwestycji głównej (którą może być wyłącznie inwestycja prywatna realizowana na nieruchomości niezabudowanej; ustawodawca jednoznacznie wyłączył inne inwestycje i tereny inwestycyjne spod niniejszej regulacji) przez inwestora prywatnego;
– a inwestor prywatny zobowiązuje się do realizacji inwestycji uzupełniających na swój koszt i do ich nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy.

Umowa urbanistyczna jest umową o charakterze dwustronnie zobowiązującym, która nie wywołuje skutków rzeczowych. Do takich wniosków prowadzi wykładnia art. 37i ust. 1 w zw. z art. 37i ust. 8 ustawy. Ze wskazanych przepisów wynika, że najpierw strony (tj. gmina oraz

inwestor prywatny) zawierają umowę urbanistyczną, która określa wzajemne zobowiązania stron (art. 37i ust. 1 u.p.z.p.), a dopiero później po zrealizowaniu przedmiotowych inwestycji (tj. inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniających) następuje nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej (art. 37i ust. 8 tej ustawy), co organ wykonawczy gminy stwierdza dodatkowo zaświadczeniem (art. 37 ust. 8 ustawy). Procedurę realizacji umowy urbanistycznej, jej strukturę i sekwencję czynności prawnych i faktycznych, określa tabela 1.

Tabela 1. Procedura realizacji umowy urbanistycznej

Lp.	Czynność	Podstawa prawna
1.	Wejście w życie miejscowego planu rewitalizacji zawierającego „warunek realizacyjny"	art. 37i ust. 1 u.p.z.p.
2.	Zawarcie umowy urbanistycznej	art. 37i ust. 1 u.p.z.p.
3.	Inwestor występuje o decyzję w sprawie pozwolenia na budowę (umowa urbanistyczna jest warunkiem uzyskania decyzji)	art. 37i ust. 7 u.p.z.p.
4.	Inwestor przystępuje do realizacji inwestycji (inwestycji głównej i inwestycji uzupełniającej)	
5.	Zawarcie umowy nieodpłatnego przeniesienia własności inwestycji uzupełniającej	art. 37i ust. 8 u.p.z.p.
6.	Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje zaświadczenie o nieodpłatnym przeniesieniu własności inwestycji uzupełniającej	art. 37i ust. 9 u.p.z.p.
7.	Inwestor występuje o decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie lub dokonuje zawiadomienia o zakończeniu budowy	art. 37i ust. 8 u.p.z.p.

Źródło: Opracowanie własne.

3.2. Funkcja umowy urbanistycznej

Umowa urbanistyczna jest formą realizacji „warunku" wprowadzonego do miejscowego planu rewitalizacji. Zgodnie z art. 37g ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w MPR: „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". Ustawodawca nie definiuje pojęcia „inwestycji głównej", ograniczając się do wskazania w art. 37i ust. 2 u.p.z.p., że inwestycja główna nie może stanowić inwestycji celu publicznego[54]. *A contrario* należy stwierdzić, że inwestycja główna powinna być inwestycją prywatną.

Umowę można więc traktować jako:
– formę operacjonalizacji miejscowego planu rewitalizacji; dzięki powiązaniu MPR z umową urbanistyczną, nabiera on cech instrumentu operacyjnego;
– formę administracyjnej reglamentacji procesu inwestycyjno-budowlanego, gdyż brak takiej umowy uniemożliwia realizację inwestycji prywatnej;
– formę daniny od korzyści inwestorów prywatnych wynikających ze wzrostu wartości rynkowej nieruchomości powstałego wskutek wejścia w życia planu.

Przede wszystkim umowa urbanistyczna zastępuje akty administracyjne w funkcji reglamentacyjnej procesu inwestycyjno-budowlanego. Dopiero zawarcie umowy urbanistycznej konkretyzującej ustalenia miejscowego planu rewitalizacji umożliwia inwestorowi prywatnemu realizację inwestycji. Co istotne:
– zawarcie umowy urbanistycznej stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części (art. 37i ust. 7 u.p.z.p.); brak umowy urbanistycznej stanowi więc uchybienie wymogu formalnego i powoduje odmowę wydania pozwolenia na budowę;
– wykonanie umowy urbanistycznej (poprzez realizację inwestycji uzupełniającej i jej nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy) stanowi warunek przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych stanowiących inwestycję główną (art. 37i ust. 8 tej ustawy); brak umowy nieodpłatnego przeniesienia inwestycji uzupełniającej stanowi więc uchybienie wymogu formalnego i powoduje odmowę wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu.

3.3. Elementy treściowe umowy urbanistycznej

Na każdą umowę składają się określone elementy treściowe, które determinują treść stosunku prawnego. Elementy te dzielą się na:

– elementy przedmiotowo istotne – to postanowienia, które w świetle przepisów ustawowych determinują istotę czynności prawnej; określone elementy umożliwiają zakwalifikowanie czynności prawnej do czynności określonego typu;
– elementy podmiotowo istotne – to postanowienia, które z pozycji przepisów ustawowych nie wpływają na istotę czynności, jednakże mocą woli stron zostały podniesione do rangi elementów istotnych;
– elementy przedmiotowo nieistotne.

Za elementy przedmiotowo istotne umowy urbanistycznej, a więc za elementy decydujące o możliwości zakwalifikowania danej umowy jako umowy urbanistycznej, należy uznać, za art. 37i ust. 1, 2 i 3 u.p.z.p.:
– określenie inwestycji głównej objętej zamierzeniem budowlanym inwestora prywatnego;
– określenie inwestycji uzupełniającej, a także jej zakresu i specyfikacji technicznej;
– zobowiązanie inwestora prywatnego do budowy na swój koszt inwestycji uzupełniającej oraz do jej nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy;
– określenie terminu wykonania niezbędnych robót budowlanych;
– określenie terminu przekazania gminie inwestycji uzupełniającej.

[54] Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.p.z.p. przez „inwestycję celu publicznego" należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Tabela 2. Elementy treściowe umowy urbanistycznej

Lp.	Element treściowy	Komentarz	Podstawa prawna
1	określenie inwestycji głównej objętej zamierzeniem budowlanym inwestora prywatnego	Inwestycja główna jest zamierzeniem budowlanym inwestora prywatnego. Inwestycją główną w rozumieniu ustawy jest: – inwestycja celu prywatnego (spod regulacji wyłączono inwestycje celu publicznego; do nich umowa urbanistyczna nie znajdzie wykorzystania); – realizowana na nieruchomościach niezabudowanych (a więc wyłączono wszelakie nieruchomości zabudowane).	art. 37i ust. 1 i 2 u.p.z.p.
2	określenie inwestycji uzupełniającej	Inwestycja uzupełniająca może przybierać różne postaci. Ustawa przykładowo wskazuje na: – inwestycje infrastruktury technicznej (np. droga publiczna, parking, ścieżka rowerowa, chodnik, kanalizacja); – inwestycje infrastruktury społecznej (np. siedziba jednostki pomocniczej gminy, hala sportowa, przedszkole, dom sąsiedzki, dom kultury, świetlica); – lokale mieszkalne (wchodzące do gminnego zasobu mieszkaniowego i służące gminie do realizacji polityki mieszkaniowej). W ramach inwestycji uzupełniających możliwe jest również zobowiązanie inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy różnych lokali, zarówno lokali mieszkalnych, jak i 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).	art. 37i ust. 1 i 3 u.p.z.p.

Lp.	Element treściowy	Komentarz	Podstawa prawna
3.	zobowiązanie inwestora prywatnego do budowy na swój koszt inwestycji uzupełniających	Umowa urbanistyczna musi określać zobowiązanie inwestora do budowy na swój koszt określonej inwestycji uzupełniającej. Bez takiego zobowiązania umowa nie będzie umową urbanistyczną.	art. 37i ust. 1 u.p.z.p.
4.	zobowiązanie inwestora prywatnego do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających	Umowa urbanistyczna musi określać zobowiązanie inwestora do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniającej. Bez takiego zobowiązania umowa nie będzie umową urbanistyczną. Co ważne, umowa urbanistyczna ma charakter zobowiązaniowy i nie wywołuje skutków rzeczowych. Stąd też realizacja tego zobowiązania powinna nastąpić po fizycznej realizacji inwestycji uzupełniającej na podstawie odrębnej umowy – umowy nieodpłatnego przeniesienia inwestycji uzupełniającej na rzecz gminy. Gminie przysługuje roszczenie o zawarcie wskazanej umowy.	art. 37i ust. 1 i 8 u.p.z.p.
5.	określenie zakresu i specyfikacji technicznej inwestycji uzupełniającej	W umowie należy szczegółowo określić przedmiotowy zakres zobowiązania inwestora prywatnego. Trzeba określić zakres i specyfikację techniczną inwestycji uzupełniającej. Przedmiotowy zakres zobowiązania inwestora prywatnego wynika z: – miejscowego planu rewitalizacji (stanowi o tym art. 37i ust. 1 ustawy; zgodnie z nim MPR określa „zakres" inwestycji uzupełniających); – umowy urbanistycznej (która, zgodnie z art. 37i ust. 5 ustawy uszczegóławia „zakres" i określa „specyfikację techniczną" inwestycji uzupełniających)	art. 37i ust. 1 i 5 u.p.z.p.
6.	określenie terminu wykonania niezbędnych robót budowlanych		art. 37i ust. 5 u.p.z.p.

Lp.	Element treściowy	Komentarz	Podstawa prawna
7.	określenie terminu przekazania gminie inwestycji uzupełniającej wybudowanych obiektów lub urządzeń		art. 37i ust. 5 u.p.z.p.

Źródło: Opracowanie własne.

3.4. Uprawnienia ustawowe inwestora prywatnego

Ustawodawca przewidział uprawnienia inwestora prywatnego, który realizuje umowę urbanistyczną. Stanowi o nich m.in. art. 37i ust. 9 u.p.z.p. W przypadku zawarcia przez inwestora prywatnego umowy urbanistycznej w odniesieniu do nieruchomości, na której miejscowy plan rewitalizacji przewiduje budowę inwestycji głównej, nie pobiera się:
– renty planistycznej (opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.);
– opłaty adiacenckiej (opłaty, o której mowa w art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zobowiązanie inwestora prywatnego objęte niniejszą umową stanowi formę jego partycypacji w kosztach urbanizacji przestrzeni, stąd też zwalnia się go ze wskazanych opłat.

3.5. Forma umowy urbanistycznej

Zgodnie z art. 37u ust. 6 u.p.z.p.: „Umowa urbanistyczna jest zawierana pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego". Ustawodawca przesądził wprost o formie tej czynności prawnej. Taka decyzja prawodawcy nie może dziwić, jest to forma najpewniejsza dla obrotu prawnego, w której uczestniczy gwarantujący prawidłowość i legalność działania notariusz. Z tego też względu forma aktu notarialnego jest wykorzystywana w obrocie nieruchomościami (gruntowymi, budynkowymi, lokalowymi) jako forma obowiązkowa[55]. Zawarcie umowy urbanistycznej

[55] Zob. np. art. 158 k.c.: „Umowa zobowiązująca do przeniesienia własności nieruchomości powinna być zawarta w formie aktu notarialnego. To samo dotyczy umowy przenoszącej własność, która zostaje zawarta w celu wykonania istniejącego uprzednio zobowiązania do przeniesienia własności nieruchomości; zobowiązanie powinno być w akcie wymienione".

w innej formie jest prawnie niedopuszczalne i objęte sankcją nieważności.

Art. 37u ust. 6 u.p.z.p. bezpośrednio zastrzega dla zachowania formy rygor nieważności. Niezachowanie formy prowadzi w konsekwencji do nieważności całej czynności prawnej. Nieważna umowa urbanistyczna nie rodzi zamierzonego przez strony skutku prawnego, tzn. żadna ze stron nie jest zobowiązana do spełnienia swego świadczenia.

4. Realizacja odpowiedzialności odszkodowawczej gminy

Kształtowanie i prowadzenie polityk publicznych w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego czy rewitalizacji obszarów zdegradowanych przez organy administracji publicznej wywołuje doniosłe konsekwencje prawne. Akty planistyczne określając przeznaczenie terenu, sposoby jego zagospodarowania oraz warunki zabudowy wpływają na wartość rynkową nieruchomości (gruntowych, budynkowych, lokalowych) oraz rynek obrotu nieruchomościami. Ustalenia planu miejscowego kształtują również sytuację prawną (i ekonomiczną) właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, którzy mogą ponieść szkodę w związku z wejściem w życie aktów planistycznych[56].

Przepisy u.p.z.p. ustalają zasady odpowiedzialności odszkodowawczej gminy, na wypadek uszczuplenia cudzego mienia wskutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego[57], w przepisach art. 36 oraz w art. 37h ustawy. Przywołane regulacje przewidują odrębne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej gminy, które się jednocześnie uzupełniają. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., który znajduje zastosowanie do każdego MPZP, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy:

– odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo

[56] O przykłady takich sytuacji nie jest trudno. Restrykcyjne ustalenia planistyczne dotyczące sposobów zagospodarowania terenu i warunków zabudowy, już nie wspominając najskrajniejszym z rozwiązań, czyli o zakazie zabudowy działki budowlanej, znacząco ograniczają podmiot uprawniony (właściciela, użytkownika wieczystego) w realizacji prywatnych praw podmiotowych tj. własność czy użytkowanie wieczyste.

[57] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 177.

– wykupienia nieruchomości lub jej części.

Przesłanki roszczeń odszkodowawczych aktualizują się, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. W nauce prawa administracyjnego przedstawioną sytuację określono mianem „wywłaszczenia planistycznego”[58].

Na podstawie art. 36 ust. 2 u.p.z.p. realizacja roszczeń odszkodowawczych może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają[59].

Legitymowani czynnie do dochodzenia cywilnoprawnych roszczeń odszkodowawczych z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. są zgodnie z jego treścią właściciele albo użytkownicy wieczyści nieruchomości, których dotknęły skutki zmian w planowaniu przestrzennym, czyli są to osoby, którym przysługiwały wymienione prawa do nieruchomości w chwili wejścia w życie nowego lub zmienionego planu miejscowego a status tych osób musi być utrzymany do chwili zamknięcia rozprawy przed sądem drugiej instancji[60].

Ponadto ustawodawca przewiduje w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. realizację roszczeń odszkodowawczych na wypadek zbycia nieruchomości, której wartość uległa obniżeniu w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, a korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Jeżeli właściciel lub

[58] Zob. M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, ST 2014, nr 4, s. 51–61.

[59] Zob. więcej M. Kotulski, *Odpowiedzialność administracji za zadania w zakresie planowania przestrzennego, prawa budowlanego i ochrony środowiska* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, LEX 2013/el.; J.J. Zięty, *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*, ST 2011, nr 4, s. 48–62; K. Świderski, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, ST 2006, nr 9, s. 23–38.

[60] Wyrok SA w Białymstoku z dnia 13 maja 2016 r., I ACa 586/15, LEX nr 2061947.

użytkownik wieczysty takiej nieruchomości nie skorzystał z wyżej przedstawionych roszczeń, to może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Wykładnia językowa art. 36 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 1 u.p.z.p., uzupełniona wykładnią celowościową, prowadzi do wniosku, że zawarte w tym przepisie pojęcie „zbywa" oznacza przeniesienie prawa własności albo użytkowania wieczystego tylko w drodze odpłatnej czynności prawnej[61].

W odniesieniu do miejscowego planu rewitalizacji ustawodawca przewiduje dodatkowe przesłanki realizacji odpowiedzialności odszkodowawczej gminy. Zgodnie z art. 37h ust. 1 u.p.z.p.: „W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia regulacji, o których mowa w art. 37g ust. 2 pkt 4, na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania. Od decyzji starosty odwołanie nie przysługuje". Przywołana regulacja stanowi odrębną i samoistną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej gminy związaną z ustaleniami MPR, które przewidują zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej. Ustawodawca wprowadził odrębną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej gminy ze względu na treść art. 37g ust. 6 u.p.z.p, który stanowi, że: „Ustalenia, o których mowa w ust. 2 pkt 4 [zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej i usługowej – autorzy], wchodzą w życie w terminie określonym w miejscowym planie rewitalizacji, wynoszącym od 6 do 12 miesięcy od dnia jego wejścia w życie. Przepisu art. 35 nie stosuje się". Zgodnie z wyłączonym art. 35 u.p.z.p.: „Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania". Wyłączenie zastosowania art. 35 u.p.z.p. polega na odstąpieniu od zasady braku skutków rzeczowych planu miejscowego. Oznacza to, że adresaci ustaleń muszą wdrożyć ustalenia planu miejscowego w życie niemalże „od razu", gdyż w określonym w planie terminie („od 6 do 12 miesięcy od dnia jego wejścia w życie"). W tym przypadku ustalenie planistyczne należy traktować jako: „nakaz określonego zachowania", a nie „zakaz zachowania innego niż określone". Przepis art. 37h ust. 1 u.p.z.p. przewiduje mechanizm rekom-

[61] Wyrok SA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2016 r., VI ACa 1703/14, LEX nr 2017667.

pensaty spowodowany ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości na skutek takich ustaleń MPR.

Realizacji odpowiedzialności odszkodowawczej gminy może domagać się „poszkodowany". Ustawodawca nie rozstrzyga, czy „poszkodowanym" w rozumieniu art. 37h ust. 1 u.p.z.p. jest właściciel i użytkownik wieczysty, czy może również inny podmiot prawa. Należałoby przyjąć, że uprawnionym do realizacji przedmiotowego roszczenia jest każdy podmiot prawa, który spełnia określone przesłanki, tj. doznał „ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia regulacji (…)", a takim jest przede wszystkim przedsiębiorca prowadzący działalność handlową lub usługową. Dokonując wykładni wskazanego przepisu należy mieć na uwadze *ratio legis* i reguły wykładni celowościowej. Właściciele i użytkownicy wieczyści, w razie „ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości", będą dochodzić odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 36 u.p.z.p., czego nie może uczynić przedsiębiorca, który nie ma prawnorzeczowego tytułu do nieruchomości (tj. prawa własności lub użytkowania wieczystego). Wprowadzone do miejscowego planu rewitalizacji zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej i usługowej wywołują szkodę bezpośrednio po stronie przedsiębiorcy, który nie będąc właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nie może realizować odpowiedzialności odszkodowawczej na zasadach ogólnych.

W przypadku wprowadzenia do miejscowego planu rewitalizacji zakazów lub ograniczeń dotyczących działalności handlowej lub usługowej, które ograniczają sposób korzystania z nieruchomości:
– właściciel lub użytkownik wieczysty dochodzi realizacji odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 36 i art. 37h u.p.z.p.[62];
– przedsiębiorca prowadzący ową działalność może dochodzić realizacji odpowiedzialności odszkodowawczej wyłącznie na podstawie art. 37h tej ustawy.

Poszkodowany realizuje roszczenia odszkodowawcze względem gminy przed właściwym miejscowo starostą, który rozpoznaje sprawę i roz-

[62] Odpowiedzialności odszkodowawcze z art. 36 i art. 37h u.p.z.p. nie są względem siebie konkurencyjne. Oznacza to, że realizacja odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 37h ustawy nie wyłącza możliwości realizacji odpowiedzialności na podstawie art. 36 tej ustawy. Stanowi tak art. 37h ust. 4: „Uzyskanie odszkodowania nie wyłącza roszczeń, o których mowa w art. 36".

strzyga w drodze decyzji administracyjnej. Postępowanie w sprawie jest wszczynane z inicjatywy uprawnionego podmiotu. Ustawodawca wyraźnie wskazuje, że wysokość odszkodowania jest ustalana w decyzji „na żądanie" poszkodowanego. Postępowanie w sprawie odszkodowania jest wyłącznie jednoinstancyjne, ponieważ komentowany przepis wyraźnie stanowi, że „od decyzji starosty nie przysługuje odwołanie". Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może, w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji odszkodowawczej, wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Przywołana regulacja stanowi zatem również środek zwalczania bezczynności organu w wydaniu decyzji ustalającej wysokość odszkodowania.

Adam Bochentyn

Art. 42. W ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1297, 1741 i 1753) w art. 9ad ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W sprawach dotyczących lokalizacji linii kolejowych, realizowanych w trybie niniejszego rozdziału, nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z zastrzeżeniem art. 9n ust. 2 i art. 9o ust. 3 pkt 4 lit. g, oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777)".

Przepis art. 42 komentowanej ustawy zmienił brzmienie art. 9ad ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem tego przepisu w sprawach dotyczących lokalizacji linii kolejowych, realizowanych w trybie rozdziału 2b ustawy o transporcie kolejowym, nie znajdowały zastosowania przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z zastrzeżeniem art. 9n ust. 2 i art. 9o ust. 3 pkt 4 lit. g. W wyniku nowelizacji wyłączenie zawarte w art. 9ad ust. 3 uzupełnione zostało o przepisy ustawy o rewitalizacji. Odmiennie niż w przypadku przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wprowadzono żadnych wyjątków w kwestii

stosowania przepis u.r. w sprawach dotyczących lokalizacji linii kolejowych. Lokalizacja linii kolejowych przebiegać będzie zatem niezależnie od wykorzystania przez gminę narzędzi przewidzianych w u.r.[64], np. ustanowienia SSR.

Przepisy rozdz. 2b ustawy o transporcie kolejowym określają szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych, w tym warunki lokalizacji i nabywania nieruchomości na ten cel oraz organy właściwe w tych sprawach. Ze względu na wprowadzenie przez wskazane przepisy uproszczonych procedur przygotowania i realizacji inwestycji dotyczących linii kolejowych, ustawę o transporcie kolejowym określa się mianem „specustawy" („specustawy kolejowej").

Adam Bochentyn

Art. 43. W ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 687 z późn. zm.) w art. 11i ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777)".

Komentowany artykuł zmienia treść przepisu art. 11i ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Wprowadzona zmiana polega na wyłączeniu stosowania w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej przepisów u.r. W swoim dotychczasowym brzmieniu przepis art. 11i ust. 2 wyłączał jedynie stosowanie we

[64] Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2012 r., IV SA/Wa 1899/11, LEX nr 1272721, w którym sąd, odnosząc się do wyłączenia przez art. 9ad ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym stosowania przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stwierdził, że fakt przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu, na którym sytuowany jest przedmiotowy budynek mieszkalny, pod usługi wypoczynkowo-turystyczne, nie ma znaczenia dla oceny legalności lokalizacji przedmiotowej inwestycji.

wskazanych sprawach przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Znowelizowana ustawa, określana jako „specustawa drogowa", wprowadza uproszczone procedury przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Ustawa przewiduje, że inwestycje te mogą być realizowane w oparciu o decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która łączy w sobie rozstrzygnięcia z zakresu ustalenia lokalizacji inwestycji, zatwierdzenia podziału nieruchomości, zatwierdzenia projektu budowlanego oraz pozwolenia na budowę[65]. Zwrócić należy uwagę, że inwestycja w zakresie dróg publicznych może być realizowana zarówno na podstawie przepisów u.p.z.p., jak i na podstawie przepisów specustawy drogowej. Jeżeli inwestor wystąpi z wnioskiem o wydanie zezwolenia w trybie wskazanej specustawy, to organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej nie dokonują oceny zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat przepisów u.p.z.p.[66]. Podobny wniosek należy sformułować w odniesieniu do przepisów u.r.

Wszystkie tzw. „specustawy" zawierają przepisy, które wyłączają stosowanie do objętych nimi inwestycji przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie ustawodawcy celowe było przesądzenie, że także u.r. nie znajduje zastosowania przy korzystaniu z tych aktów prawnych. W uzasadnieniu do projektu u.r. podkreślono, że: „wymogi interesu publicznego skłaniają do potwierdzenia nadrzędnego charakteru tych ustaw, regulujących krytyczne inwestycje infrastrukturalne i pozwalających na ich sprawną realizację"[67]. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny: „Jeżeli bowiem celem ustawy było uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, to wyłączenie spod reżimu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym takich spraw może przyczynić się do szybszej realizacji inwestycji drogowych. Zastosowanie pełnego trybu i warunków, zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powodowałoby znaczne opóźnienia związane z realizacją budowy dróg w Polsce, a nawet prowadziłoby do paraliżu procesu decyzyjnego. Ze względu zatem na priorytetowy interes pub-

[65] Zob. wyrok NSA z dnia 19 października 2016 r., II OSK 26/15, LEX nr 2177600.
[66] Wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., II OSK 208/12, LEX nr 1251906.
[67] Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji).

liczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych ustaw w związku z realizacją inwestycji drogowych. Ustawodawca korzysta w tym zakresie z szerokiej swobody, ograniczonej jedynie zasadami konstytucyjnymi. Wyłączenie stosowania procedur przewidzianych w u.p.z.p., ze względu na konkretne wartości konstytucyjne, nie zwalnia decydentów od troski o należyte przestrzeganie i kształtowanie ładu przestrzennego w Polsce oraz roztropnej troski o interesy lokalne, ale uwalnia od typowych procedur, które mogłyby uniemożliwiać i paraliżować podejmowanie decyzji w zakresie lokalizacji dróg i pozwoleń budowlanych. Ma też służyć procesowi harmonizacji interesów lokalnych z interesem ogólnonarodowym”[68]. Przytoczone przez Trybunał Konstytucyjny argumenty dotyczą wprawdzie przepisów u.p.z.p., jednakże można je odnieść również do wyłączenia stosowania przepisów u.r. w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowych przepisów u.r. Na rozstrzygnięcie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie będzie miało zatem wpływu ustanowienie na obszarze, na którym ma być realizowana inwestycja, SSR, podobnie jak przyjęcie dla tego obszaru MPR.

Damian Zelewski

Art. 44. W ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

– **w art. 4 w ust. 1:**
  - **po pkt 32 dodaje się pkt 32a w brzmieniu:**
    „32a) rewitalizacji”,
  - **pkt 33 otrzymuje brzmienie:**
    „33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1–32a”;

[68] Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, LEX nr 197885.

– **w art. 19b w ust. 1 w pkt 6 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 7 w brzmieniu:**
„7) rewitalizacji, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 32a".

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Skutki uznania rewitalizacji za zadanie publiczne w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
   2.1. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne jako działalność pożytku publicznego
   2.2. Współpraca organów administracji publicznej z organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie rewitalizacji
      2.2.1. Zasady i formy współpracy
      2.2.2. Zlecanie realizacji zadań publicznych w zakresie rewitalizacji
      2.2.3. Inicjatywa lokalna w zakresie rewitalizacji

1. Wprowadzenie

Komentowany artykuł jest przepisem nowelizującym ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zmiana ta – choć w brzmieniu bardzo lakoniczna – kwalifikuje rewitalizację do sfery działalności pożytku publicznego i tym samym pozwala korzystać z różnych narzędzi prawnych, które dla takiej działalności przewiduje ustawa. Jak stwierdzono w publikacji Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, pozwoli to na rozwijanie współpracy między gminą a organizacjami pozarządowymi z wykorzystaniem ustawowych narzędzi, w celu realizacji GPR[69]. Jest to zatem kolejny komponent, który może sprzyjać skuteczniejszej lub pełniejszej realizacji procesu rewitalizacji poprzez włączenie organizacji pozarządowych i innych podmiotów wykonujących działalność pożytku publicznego. Powyższa regulacja koresponduje również z treścią art. 2 ust. 2 pkt 4 u.r., zgodnie z którym podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne, są jed-

[69] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 55.

nymi z interesariuszy rewitalizacji (a zatem mogą prowadzić działania rewitalizacyjne).

2. Skutki uznania rewitalizacji za zadanie publiczne w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Pkt 1 komentowanego przepisu stanowi nowelizację art. 4 ust. 1 u.d.p.p. Ostatnia z wymienionych regulacji zawiera katalog zadań mieszczących się w sferze zadań publicznych w rozumieniu u.d.p.p. Jest to katalog enumeratywny (wyczerpujący), choć na podstawie art. 4 ust. 2 u.d.p.p. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może określić też dodatkowe zadania publiczne dotyczące sfery działalności pożytku publicznego[70]. Nowelizacja w komentowanym przypadku polega na dodaniu do katalogu punktu 32a wprowadzającego kolejne zadanie publiczne (rewitalizację), a także modyfikacji treści ostatniego z zadań (pkt 33) poprzez uwzględnienie dodanego punktu 32a. Rewitalizację w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 32a u.d.p.p. należy utożsamiać z definicją przewidzianą w art. 2 ust. 1 u.r. [zob. komentarz do art. 2]. Ma to o tyle kluczowe znaczenie, że elementem wyżej wskazanej definicji jest prowadzenie działań na podstawie GPR. Zatem działanie, nawet prowadzące *de facto* do wyprowadzenia obszaru ze stanu kryzysowego, lecz nieujęte w GPR, nie będzie mogło zostać uznane za regulację zadania publicznego z zakresu rewitalizacji.

2.1. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne jako działalność pożytku publicznego

Uznanie rewitalizacji za zadanie publiczne wiąże się z włączeniem jej w zakres definicji z art. 3 ust. 1 u.d.p.p. Zgodnie z tym przepisem działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe [oraz podmioty określone w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. – przyp. autora] w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. W związku z tym przedsięwzięcia rewitaliza-

[70] P. Staszczyk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 21.

cyjne, aby mogły być uznane za działalność pożytku publicznego, muszą spełniać dwa kryteria: społecznej użyteczności oraz prowadzenia przez wskazany w ustawie podmiot.

Społeczna użyteczność jest definiowana jako przydatność: „z punktu widzenia interesu ogólnego, szerszego niż partykularny interes założycieli organizacji, członków jej organów lub członków organizacji”[71] lub, innymi słowy, prowadzenie działalności w imię dobra wspólnego: „na rzecz ogółu społeczności lub pewnej grupy społecznej wyodrębnionej ze względu na trudną sytuację życiową”[72]. Wydaje się, że każde przedsięwzięcie rewitalizacyjne, realizowane, zgodnie z definicją z art. 2 ust. 1 u.r., na podstawie GPR ze swej istoty będzie spełniać kryterium społecznej użyteczności. W tym kontekście większą doniosłość uzyskuje przesłanka o charakterze podmiotowym. Działalność pożytku publicznego może być bowiem prowadzona wyłącznie przez:

– organizacje pozarządowe (zdefiniowane w art. 3 ust. 2 u.d.p.p. – z zastrzeżeniem ust. 4, który wyłącza przepisy o działalności pożytku publicznego względem partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych i fundacji utworzonych przez partie polityczne);
– osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
– stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
– spółdzielnie socjalne;
– spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie[73], które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

---

[71] H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz,* Warszawa 2003, s. 20–21.

[72] A. Gluziński, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005, s. 15.

[73] T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1463 ze zm.

Dzięki komentowanej nowelizacji powyższe podmioty mogą zostać włączone do procesu rewitalizacji przy wykorzystaniu instrumentów przewidzianych w u.d.p.p.

2.2. Współpraca organów administracji publicznej z organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie rewitalizacji

2.2.1 Zasady i formy współpracy

Na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.p.p. organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, w tym rewitalizacji, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Ma się ona odbywać zgodnie z zasadami (art. 5 ust. 3 u.d.p.p.):

- pomocniczości (decyzje powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu organizacyjnym tak, żeby osoby, których to dotyczy mogły mieć na nie jak największy wpływ);
- suwerenności stron (wzajemne poszanowanie autonomii współpracujących podmiotów);
- partnerstwa (uczestnictwo przez organizacje pozarządowe w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, wypracowywaniu sposobów wykonywania zadań publicznych przez właściwy organ, a także wykonywaniu tych zadań);
- efektywności (wybór takiego sposobu finansowania zadań, który prowadzi do najbardziej efektywnego gospodarowania środkami publicznymi);
- uczciwej konkurencji (niezakłócanie konkurencji w stosunkach między organizacjami i przez organy władzy publicznej, w szczególności w zakresie procedur zlecania realizacji zadań publicznych);
- jawności (udostępnianie organizacjom pozarządowym przez właściwe organy informacji o zamiarach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych, w których możliwa jest współpraca z tymi organizacjami oraz o kosztach już prowadzonej realizacji zadań publicznych)[74].

[74] Opisy poszczególnych zasad za: *ibidem*, s. 17–20 oraz N. Kowal, *Tworzenie i rejestracja…*, s. 37.

Chociaż przyjmuje się, że organy mają obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami z nimi zrównanymi, to jednak o wyborze form tej współpracy decydują wspólnie partnerzy[75]. Przykładowe formy tej współpracy wymienia ust. 2 art. 5 u.d.p.p. Są nimi:

– zlecanie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
– wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności;
– konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
– konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;
– tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej;
– umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie;
– umowa partnerska określona w art. 28a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz porozumienie albo umowa o partnerstwie określone w art. 33 ust. 1 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

Powyższy katalog form współpracy nie jest zamknięty, a zatem organy administracji publicznej mogą poszerzyć spektrum współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jednakże spośród wyżej wymienionych form, w kontekście komentowanego przepisu, szczególne znaczenie należy przypisać: formom konsultacyjno-informacyjnym, zlecaniu realizacji zadań publicznych oraz inicjatywie lokalnej. Te pierwsze są już uregulowane szeroko w rozdziale 2 u.r. poświęconemu partycypacji społecznej, w tym udziałowi organizacji pozarządowych jako interesariuszy w procesie rewitalizacji, choć wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie,

[75] A. Gluziński, *Ustawa o działalności…*, s. 61–63.

aby uzupełniająco korzystać także z instrumentów ogólnych (np. przewidzianych w uchwale podjętej na podstawie art. 5 ust. 5 u.d.p.p.). Należy jednak szerzej omówić możliwości zlecania zadań publicznych w zakresie rewitalizacji oraz wykorzystania w tym procesie mechanizmu inicjatywy lokalnej, tym bardziej, że są to jedne z form dla których ustawa przewiduje specjalną procedurę ich przeprowadzania[76]. Z uwagi na odrębną specyfikę regulacji poza zakresem niniejszego komentarza pozostają możliwości realizacji projektów ze środków europejskich w ramach partnerstw z organizacjami pozarządowymi.

2.2.2. Zlecanie realizacji zadań publicznych w zakresie rewitalizacji

Zlecanie podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego realizacji zadań publicznych wiąże się z coraz bardziej znaczącym zjawiskiem prywatyzacji zadań publicznych[77], w ramach której miejsce podmiotu prawa publicznego zajmuje podmiot prawa prywatnego. W omawianej sytuacji istotą prywatyzacji zadań publicznych jest rozdzielenie inicjowania i organizowania zadań (które należą do właściwych organów administracji publicznej) od ich wykonania (które zostaje przekazane organizacjom pozarządowym lub podmiotom z nimi zrównanym)[78]. Tendencja taka opiera się na zasadzie pomocniczości, której istotą jest maksymalne zbliżanie administracji do obywatela[79], a także na odciążaniu lub uzupełnianiu działalności organów administracji publicznej i szerszym uwzględnianiu kryteriów efektywności ekonomicznej[80]. Wydaje się też, że może mieć ona niebagatelny wpływ na rozwój społeczeństwa obywatelskiego, gdy obywatele działający w organizacjach pozarządowych otrzymają możliwość szerszej partycypacji w zadaniach państwa i samorządu terytorialnego.

W przypadku zadań gminy już art. 9 ust. 1 u.s.g. wskazuje na możliwość zawierania przez gminy umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi, w celu wykonywania tychże zadań. Na podsta-

---

[76] P. Staszczyk, *Ustawa o działalności…*, s. 24.

[77] J. Blicharz, *Ustawa o działalności…*, s. 71.

[78] S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych: problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 30.

[79] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*..., s. 165–166.

[80] J. Blicharz, *Ustawa o działalności…*, s. 73.

wie art. 5 ust. 4 u.d.p.p. zlecanie realizacji zadań publicznych może przybrać formy: powierzenia wykonywania zadań publicznych (wraz z dotacją na ich sfinansowanie) albo wspierania wykonywania zadań publicznych (wraz z dotacją na ich dofinansowanie). To drugie rozwiązanie zakłada wkład własny organizacji, który może mieć charakter rzeczowy lub osobowy (np. oszacowany koszt pracy wolontariuszy lub członków organizacji)[81]. Z ustaleniem powyższych dwóch form zlecania zadań koresponduje art. 11 ust. 1 u.d.p.p., który odwołuje się również wprost do sfery zadań publicznych z art. 4 tej ustawy (a zatem także do zadania z zakresu rewitalizacji). Ustawodawca określa też tryby powierzania i wspierania wykonywania zadań publicznych. Podstawowym jest tryb konkursowy (otwarty konkurs ofert, o którym mowa w art. 11 ust. 2 u.d.p.p., a którego procedurę określają przede wszystkim art. 13-15 tej ustawy)[82]. W otwartym konkursie ofert mogą wziąć udział organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. (art. 11 ust. 3 u.d.p.p.). Konkurs jest ogłaszany z własnej inicjatywy organu lub po uznaniu celowości wniosku organizacji pozarządowej dotyczącego realizacji zadania publicznego, o którym mowa w art. 12 u.d.p.p. W ramach konkursu uprawnione podmioty składają oferty (art. 14 u.d.p.p.), które następnie są oceniane według kryteriów określonych w art. 15 ust. 1 u.d.p.p. przez wyłonioną w tym celu komisję konkursową (ust. 2a). Po ogłoszeniu wyników konkursu (ust. 2h) zawierana jest umowa, w której podmiot prowadzący działalność pożytku publicznego zobowiązuje się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania (art. 16 ust. 1 u.d.p.p.). Kontrolę i sprawozdawczość z wykonania zadania publicznego określają przepisy art. 17 i 18 u.d.p.p.

[81] *Ibidem,* s. 86.

[82] Szczególne tryby związane z pominięciem procedury otwartego konkursu ofert z u.d.p.p. można zastosować w sytuacji: przekazywania na realizację zadania publicznego niepodlegających zwrotowi środków ze źródeł zagranicznych (art. 11 ust. 5), unieważnienia otwartego konkursu ofert (art. 11 ust. 6), wystąpienia klęski żywiołowej (art. 11a), a także: ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na ważny interes społeczny lub publiczny (art. 11b), w przypadku zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa (art. 11c) lub w przypadku zleceń, w których wysokość finansowania lub dofinansowania nie przekracza kwoty 10 000 PLN, a zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni (art. 19a).

W zakresie rewitalizacji, szczególnie jeśli chodzi o wykonywanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 u.r., wykorzystanie mechanizmu zlecania realizacji zadań publicznych jest rozwiązaniem nie tylko prawnie dopuszczalnym, ale także bardzo pożądanym z uwagi na szerokie włączenie czynnika społecznego do procesu rewitalizacji. Ponieważ rewitalizacja jest fakultatywnym zadaniem gminy, to wskazuje się, że dla takiego zadania właściwsza byłaby formuła wspierania wykonywania zadania publicznego (gdyż powierzenie wykonywania zadań jest dedykowane zwłaszcza dla zadań obligatoryjnych)[83]. Taka interpretacja nie wynika jednak wprost z ustawy i dlatego należy przyjąć, że powierzenie wykonywania przedsięwzięć rewitalizacyjnych również nie jest wykluczone. Optymalnym rozwiązaniem byłoby uwzględnione już na etapie sporządzania GPR realizacji wybranych przedsięwzięć przez podmioty wyłonione w otwartym konkursie ofert przeprowadzanym w trybie i na zasadach u.d.p.p. (w ramach wskazania podmiotów realizujących podstawowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne z art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a u.r., a także charakterystyki pozostałych przedsięwzięć wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. b u.r.). Wydaje się jednak, że nawet w przypadku braku wskazania w GPR organizacji pozarządowych jako podmiotu realizującego dane przedsięwzięcie, organ wskazany jako realizator przedsięwzięcia będzie mógł następczo zlecić swoje zadanie podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego[84] (z własnej inicjatywy lub na podstawie wniosku o realizację zadania publicznego – ten drugi przypadek może mieć w szczególności zastosowanie do pozostałych niepodstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które wymagają jedynie ogólnej charakterystyki w GPR). Warto zauważyć, że już przed nowelizacją istniała możliwość zlecania realizacji wielu zadań, które mogłyby się przyczynić do wyprowadzenia obszarów ze stanu kryzysowego (np. z zakresu

[83] Zob.: M. Falej, *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, s. 186; J. Blicharz, *Ustawa o działalności…*, s. 103.

[84] Bowiem to wciąż ten organ pozostaje odpowiedzialny za wykonanie zadania publicznego.

pomocy społecznej), jednak dopiero po wejściu w życie komentowanej ustawy takim zleceniem mogą zostać objęte kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne[85].

2.2.3. Inicjatywa lokalna w zakresie rewitalizacji

Punkt 2 komentowanej nowelizacji włącza rewitalizację do sfery zadań publicznych, które mogą być realizowane w ramach inicjatywy lokalnej. Ta istniejąca od 12 marca 2010 r. instytucja zakłada, że mieszkańcy JST bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p., mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego (który jest wnioskiem w rozumieniu k.p.a.) do organu JST, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę (art. 19b u.d.p.p.). Istotą tego narzędzia jest współudział wnioskodawcy w wykonaniu zadania, który może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych (art. 19e u.d.p.p.). Tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków, na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 19c ust. 1 u.d.p.p., określa organ stanowiący JST (w komentowanym przypadku – rada gminy) w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego[86]. W uchwale można unormować m.in. rodzaje świadczeń akceptowanych jako wkład własny i minimalny wymagany poziom partycypacji, terminy składania wniosków o realizację inicjatywy lokalnej (nieustanny nabór lub forma konkursu), formę wniosku czy kryteria oceny (np. wielkość wkładu mieszkańców, liczebność grupy wnioskującej czy beneficjentów)[87]. Do tej ostatniej kategorii, w przypadku zadań z zakresu rewitalizacji, można również zaliczyć kryterium zgodności z GPR. Przy ocenie wniosku organ kieruje się również celowością z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej (art. 19c ust. 2 u.d.p.p.). Po uwzględnieniu wniosku zawierana jest umowa na czas określony pomiędzy organem wykonawczym JST a wnioskodawcą (art. 19d u.d.p.p.). Strony wspólnie opracowują dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys (art. 19g u.d.p.p.), a gmina może również wspomóc wnioskodawcę rzeczowo na czas trwania umowy (art. 19f

[85] M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji…*, s. 55.
[86] P. Staszczyk, *Ustawa o działalności…*, s. 72.
[87] J. Blicharz, *Ustawa o działalności…*, s. 114.

u.d.p.p.) – np. dostarczyć sprzęt budowlany, bądź sfinansować część realizacji zadania[88].

W sferze rewitalizacji omawiana instytucja prawna może mieć szczególne zastosowanie w przypadku przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. b u.r., tj. pozostałych, niepodstawowych, przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Wynika to z istoty ich konstrukcji, bowiem w ramach GPR ta kategoria przedsięwzięć jest opisana jedynie co do ich charakterystyki [zob. szerzej komentarz do art. 15], co zostawia pewną swobodę dla podjęcia takich działań i uszczegółowienia ich zakresu przez inicjatywną grupę mieszkańców. W tym miejscu należy więc postawić postulat takiego konstruowania katalogu przedsięwzięć w GPR, aby pozostawione zostały jak najszersze możliwości partycypacji mieszkańców w procesie rewitalizacji, także w formule inicjatywy lokalnej. Wydaje się, że z uwagi na obowiązującą definicję rewitalizacji i sam charakter GPR, inicjatywy mieszkańców nie mogą pozostawać w oderwaniu od tegoż programu.

Michał Miłosz

Art. 45. W ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.) w art. 4 wprowadza się następujące zmiany:

1) po pkt 8c dodaje się pkt 8d w brzmieniu:

„8d) zamówień, których przedmiotem są usługi lub roboty budowlane, wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji, o których mowa odpowiednio w rozdziałach 4 i 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777), jeżeli ich wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 oraz jeżeli zamówienia te udzielane są w celu aktywizacji osób mających miejsce zamieszkania na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji";

[88] *Ibidem*, s. 115–118. Inny możliwy wkład gminy to dla przykładu udostępnienie gminnego pomieszczenia na potrzeby realizacji działań aktywizujących i integrujących społeczność lokalną.

2) w pkt 14 w lit. d kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 15 w brzmieniu:

„15) zamówień udzielanych przez urząd gminy lub gminne jednostki organizacyjne organizacjom pozarządowym lub spółdzielniom socjalnym, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki:

a) zamówienia wykonywane są na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz realizują przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji, o których mowa odpowiednio w rozdziałach 4 i 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji,

b) wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8,

c) zasadnicza część działalności wykonawcy wykonywana jest na obszarze rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 3 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji,

d) przedmiot zamówienia należy do działalności statutowej wykonawcy".

Na mocy art. 45 u.r. zmieniającego art. 4 p.z.p. poprzez dodanie do niego punktów 8c i 15 ustawodawca rozszerzył wyłączenia od stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych obejmując nimi dwa określone w dodanych przepisach przypadki zamówień wykonywanych na obszarze SSR oraz realizujących przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w GPR. Pkt 8c i 15 art. 4 p.z.p. zostały uchylone przez art. 1 pkt 5 lit. h i lit. l ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r.[89] zmieniającej p.z.p. z dniem 28 lipca 2016 roku.

Na podstawie nowelizacji przepisów p.z.p., która uchyliła w art. 4 p.z.p. pkt 8c i 15, do p.z.p. dodany został art. 4d przewidujący wyłączenia stosowania ustawy przy udzielaniu niektórych zamówień publicznych o wartościach poniżej progów unijnych, w tym wyłączenie dotyczące zamówień związanych z wykonywaniem przedsięwzięć rewitalizacyjnych na obszarze SSR. Zgodnie z art. 4d ust. 1 pkt 5 p.z.p. przepisów tej ustawy nie stosuje się do zamówień o wartości mniejszej niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 p.z.p.,

[89] Dz. U. z 2016 r., poz. 1020.

których przedmiotem są usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w GPR oraz wykonywane na obszarze SSR, jeżeli zamówienia te udzielane są:
– przez gminę lub gminne jednostki organizacyjne organizacjom pozarządowym lub spółdzielniom socjalnym, a przedmiot zamówienia należy do działalności statutowej wykonawcy lub
– w celu aktywizacji osób mających miejsce zamieszkania na obszarze SSR.

W związku z wprowadzeniem włączeń od stosowania p.z.p. przewidzianych w art. 4d tej ustawy ustawodawca wprowadził odpowiednie zmiany m.in. w samej u.r. zmieniając brzmienie art. 36 ust. 1 u.r. oraz uchylając ust. 6 tego artykułu.

Michał Miłosz

Art. 46. W ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696) w art. 7 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może wyodrębniać w ramach wynagrodzenia partnera prywatnego wysokość płatności ponoszonych przez podmiot publiczny na finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych albo nabycia wartości niematerialnych i prawnych w ramach realizacji przedsięwzięcia, spełniających przesłanki wydatków majątkowych w rozumieniu art. 124 ust. 4 albo art. 236 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych".

Art. 7 ust. 1 u.p.p.p. zawiera definicję legalną umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym i określa *essentialia negotii* tej umowy. W myśl tego przepisu przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Dodany na mocy art. 46 u.r. do art. 7 u.p.p.p. ust. 2a wprost umożliwia zakwalifikowanie

części płatności podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego, w ramach wynagrodzenia przewidzianego w umowie PPP, ponoszonych faktycznie na finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych zgodnie z odpowiednimi przepisami ustawy o finansach publicznych jako mających charakter wydatków majątkowych podmiotu publicznego w rozumieniu odpowiednich przepisów ustawy o finansach publicznych[82]. Dodanie tego przepisu miało na celu usunięcie istniejących w tym zakresie wątpliwości. W tym kontekście należy zauważyć, że klasyfikacji wydatków podmiotu publicznego związanych z realizacją przedsięwzięcia PPP należy dokonywać na podstawie konkretnych zapisów umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Adam Bochentyn

Art. 47. W ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. Nr 42, poz. 340 z późn. zm.) w art. 19 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W sprawach dotyczących decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.) oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777)".

Komentowany przepis wprowadza zmianę w tzw. „specustawie lotniskowej", tj. ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach

[82] Zgodnie z art. 124 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wydatki majątkowe obejmują: 1) wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego; 2) wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki. Natomiast w myśl art. 236 tej ustawy w planie wydatków majątkowych wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków majątkowych, do których zalicza się wydatki na: 1) inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego; 2) zakup i objęcie akcji i udziałów; 3) wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego. Wprowadzona zmiana sprowadza się do wyłączenia stosowania przepisów u.r. w sprawach dotyczących decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Inwestycją w zakresie lotniska użytku publicznego jest budowa, przebudowa lub rozbudowa lotniska użytku publicznego lub urządzeń i obiektów do obsługi ruchu lotniczego (art. 2 pkt 7 „specustawy lotniskowej"). Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji lotniska użytku publicznego, podobnie jak decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ma charakter kompleksowy i jednocześnie wskazuje lokalizację przedsięwzięcia, zatwierdza podział nieruchomości i zezwala na rozpoczęcie robót budowlanych. Poza regulacją specustawy lotniskowej pozostają lotniska użytku niepublicznego. Zmiana treści przepisu art. 19 ust. 1 ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego umożliwia stosowanie przepisów tej ustawy również na obszarach rewitalizacji, w tym na obszarze, na którym ustanowiono SSR.

Adam Bochentyn

Art. 48. W ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1501 oraz z 2015 r. poz. 1045) w art. 13 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. W sprawach określonych w niniejszym rozdziale nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777)".

Przepis art. 48 u.r. dodaje do art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (tzw. „specustawy terminalowej") ust. 1a. Nowy przepis wyłącza stosowanie przepisów u.r. w sprawach określonych w rozdziale 2 specustawy terminalowej. Zastosowanie instrumentów przewidzianych w u.r. (np. ustanowienie SSR) nie wpłynie zatem na przygotowanie inwestycji w zakresie terminalu, w tym na ustalenie lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu oraz na pozwolenie na bu-

dowę inwestycji w zakresie terminalu. Zdaniem autorów projektu u.r. celowe było ustalenie, że u.r., podobnie jak ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie znajdzie zastosowania przy korzystaniu ze specustaw. W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono, że „wymogi interesu publicznego skłaniają do potwierdzenia nadrzędnego charakteru tych ustaw, regulujących krytyczne inwestycje infrastrukturalne i pozwalających na ich sprawną realizację”[83]. Zwrócić należy uwagę, że w przeciwieństwie do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisy u.r. nie znajdą zastosowania do spraw określonych w rozdziale 2 specustawy terminalowej bez żadnego wyjątku. Przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mają zastosowania we wskazanych sprawach z wyjątkiem przepisów art. 57 ust. 1 i 4 u.p.z.p., które stosuje się do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu.

Adam Bochentyn

Art. 49. W ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 880 i 1045) w art. 49 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W sprawach dotyczących lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777)”.

Przepis art. 49 u.r. zmienił brzmienie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tzw. „megaustawy”), poprzez dodanie sformułowania „oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777)”. Tym samym przepisy u.r. nie będą stosowane w sprawach dotyczących lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej. Pojęcie „regionalnej sieci szerokopasmowej” obejmuje sieć szerokopasmową lub infrastrukturę telekomunikacyjną realizowaną przez JST, porozumienie, związek lub stowarzyszenie JST, porozumienie komunalne, spółkę kapitałową lub

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

spółdzielnię z udziałem JST, zamawiającego w rozumieniu ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi[84] albo przez partnera prywatnego w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym w ramach programów operacyjnych (art. 2 pkt. 2 megaustawy). Zgodnie z treścią przepisu art. 49 ust. 1 megaustawy regionalną sieć szerokopasmową lokalizuje się w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej. Regionalna sieć szerokopasmowa może być realizowana przez inwestora, bez konieczności uzyskiwania decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, na warunkach określonych w u.p.z.p. oraz ustawie – Prawo budowlane (art. 49a megaustawy). Celem wyłączenia stosowania przepisów u.r. w sprawach dotyczących lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej jest usprawnienie realizacji inwestycji przeprowadzanych na podstawie przepisów megaustawy. W uzasadnieniu do projektu u.r. podkreślono, że wymogi interesu publicznego skłaniają do potwierdzenia nadrzędnego charakteru ustaw regulujących krytyczne inwestycje infrastrukturalne i pozwalających na ich sprawną realizację[85].

Adam Bochentyn

Art. 50. W ustawie z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 966) w art. 13 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777)".

Komentowany przepis zmienia treść art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tzw. „specustawy prze-

[84] Dz. U. poz. 1920.

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

ciwpowodziowej"). Specustawa przeciwpowodziowa przewiduje uproszczone rozwiązania dotyczące przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Wprowadzona zmiana sprowadza się do wyłączenia stosowania w sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych przepisów u.r. Uzyskanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji jest równoznaczne z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz pozwolenia na budowę w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo budowlane (art. 14 specustawy przeciwpowodziowej). W odniesieniu do inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych wybór trybu realizacji inwestycji zależy od inwestora, który może złożyć wniosek o wydanie decyzji pozwalającej na realizację inwestycji opartej na przepisy specustawy przeciwpowodziowej albo wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego na podstawie przepisów u.p.z.p., a następnie wnieść o wydanie decyzja o pozwoleniu na budowę na podstawie przepisów ustawy – Prawo budowlane[86]. Przygotowanie inwestycji na podstawie przepisów specustawy przeciwpowodziowej będzie przebiegało niezależnie od korzystania przez gminę z instrumentów przewidzianych w u.r. (w tym ustanowienia SSR).

Adam Bochentyn

Art. 51. W ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789, z późn. zm.) w art. 8 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Do spraw określonych w niniejszym rozdziale nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777)".

Przepis art. 51 u.r. zmienia ustawę z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej

[86] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2016 r., II SA/Po 654/15, LEX nr 2087445.

oraz inwestycji towarzyszących (tzw. „specustawę atomową"). Wprowadzona zmiana polega na dodaniu w art. 8 ust. 3, który wyłącza stosowanie przepisów u.r. w sprawach określonych w rozdziale 2 specustawy atomowej, dotyczących przygotowania inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Do spraw określonych w rozdziale 2 specustawy atomowej nie stosuje się przepisów o rewitalizacji bez żadnego wyjątku, w przeciwieństwie do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które nie mają zastosowania we wskazanych sprawach z wyjątkiem przepisów art. 57 ust. 1 i 4 u.p.z.p., które stosuje się do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej (art. 8 ust. 2 specustawy atomowej). Przepisy specustawy atomowej znajdą zastosowanie do przygotowania inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej niezależnie do ustanowienia dla obszaru, na którym ma być realizowana inwestycja, SSR, czy też uchwalenia dla tego obszaru MPR. Ustawodawca uznał, że narzędzia przewidziane w specustawie atomowej, podobnie zresztą jak w innych specustawach regulujące krytyczne inwestycje infrastrukturalne, powinny mieć preferencyjny charakter względem regulacji określającej zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji.

Rozdział 7

Przepisy przejściowe i końcowe

Przepisy przejściowe i końcowe mają charakter technicznoprawny. Są one obligatoryjne, gdyż określają terminy i warunki wprowadzenia aktu normatywnego do obowiązującego porządku prawnego.

Rajmund Ryś

Art. 52. 1. Do dnia 31 grudnia 2023 r. dopuszcza się realizację przedsięwzięć wynikających z programu zawierającego działania służące wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego, przyjmowanego uchwałą rady gminy, bez uchwalania gminnego programu rewitalizacji. W takim przypadku wyznaczenie w drodze uchwały obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, Strefy, a także uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji nie jest dopuszczalne.

2. Jeżeli program, o którym mowa w ust. 1, uchwalony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, 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 gminny program rewitalizacji.

3. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, rada gminy, na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, przed przystąpieniem przed sporządzania gminnego programu rewitalizacji, podejmuje uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, na podstawie diagnozy pozwalającej na wyznaczenie tych obszarów zawartej w programie, o którym mowa w ust. 1.

4. Po przyjęciu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na podstawie ust. 3, wójt, burmistrz albo prezydent miasta kolejno:

1) opracowuje na podstawie programu, o którym mowa w ust. 1, projekt gminnego programu rewitalizacji;

2) przeprowadza konsultacje społeczne projektu gminnego programu rewitalizacji;

3) wprowadza zmiany wynikające z konsultacji społecznych oraz przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt gminnego programu rewitalizacji.

Spis zagadnień:

1. Wprowadzenie
2. Przejściowy brak obowiązku stosowania gminnego programu rewitalizacji do prowadzenia rewitalizacji
3. Programy rewitalizacji uchwalone przed wejściem w życie ustawy
4. Procedura „konwergencji" lokalnego programu rewitalizacji w gminny program rewitalizacji
5. Podsumowanie

1. Wprowadzenie

Działania określane jako rewitalizacyjne prowadzone są w Polsce co najmniej od dwudziestu lat – część z nich jest bliska temu rozumieniu pojęcia „rewitalizacja", które promuje obowiązująca u.r. Ponieważ jednoznacznie deklarowaną intencją ustawodawcy było wsparcie procesów rewitalizacyjnych, a nie ich blokowanie lub opóźnianie, w ustawie przewidziano rozwiązania, które mają ułatwić połączenie dotychczasowych wysiłków rewitalizacyjnych gmin z nowymi uregulowaniami. Te rozwiązania z jednej strony pozwolą władzom gmin podjąć decyzję o „przestawieniu" w dogodnym dla nich momencie rewitalizacji na mechanizmy ustawowe, a z drugiej w możliwie maksymalnym zakresie wykorzystać w nowym stanie prawnym wcześniejszy dorobek i dokonania w zakresie programowania i wdrażania rewitalizacji – o ile można je uznać za spełniające wymagania ustawy. Podejście to znalazło od-

zwierciedlenie w kilku przepisach ustawy (np. art. 12 u.r.), ale w najpełniejszym wymiarze reprezentują je przepisy przejściowe zawarte w art. 52 ustawy.

2. Przejściowy brak obowiązku stosowania gminnego programu rewitalizacji do prowadzenia rewitalizacji

Przepis art. 52 ust. 1 u.r. określa warunki, w których przez okres przejściowy będzie możliwe prowadzenie działań rewitalizacyjnych na podstawie programu przyjętego uchwałą rady gminy, niebędącego jednak GPR w rozumieniu ustawy. Oznacza to, że gminy wraz z wejściem w życie ustawy nie muszą przerywać lub wstrzymywać dotychczas prowadzonych działań związanych czy to z przygotowaniem rewitalizacji, czy też jej przeprowadzaniem. Działania te mogą być nadal bez przeszkód kontynuowane, a gminy powinny zaplanować najbardziej dogodny dla nich moment w trakcie wyznaczonego przez ustawę okresu przejściowego, aby dostosować proces rewitalizacji do reżimu ustawowego (tj. uchwalić GPR) albo też zakończyć prowadzenie działań rewitalizacyjnych przed upływem terminu wskazanego w ustawie. Warto tu podkreślić, że sposób sformułowania art. 52 art. 1 u.r. wyraźnie wskazuje, że perspektywa programów rewitalizacji realizowanych obecnie przez gminy poza reżimem ustawowym nie powinna wykraczać poza termin określony w tym przepisie, tj. 31 grudnia 2023 roku.

Ustawa przewidziała więc bardzo długi, bo ponad ośmioletni, okres przejściowy, który jest zbieżny z okresem perspektywy budżetowej Unii Europejskiej i nie jest to przypadek. Chodziło o to, aby nowe uregulowania ustawowe nie stwarzały ryzyka dla sprawności wykorzystania funduszy unijnych. Gminy, które występują po środki unijne na działania rewitalizacyjne nie są więc zobligowane do przeprowadzania procesu rewitalizacji na podstawie GPR i mogą się powstrzymywać od jego wykorzystywania najpóźniej do upływu terminu wskazanego w ustawie. Należy przy tym jednak zaznaczyć, że prowadzenie działań rewitalizacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych musi być zgodne z wydanymi przez Ministra Rozwoju „Wytycznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020". O ile w wymiarze proceduralnym Wytyczne nie formułują tak ścisłych wy-

mogów jak ustawa, to w wymiarze merytorycznym akcentują te same zasady i tę samą logikę procesu rewitalizacji co ustawa. W tym kontekście – w przypadku współfinansowania rewitalizacji ze środków unijnych – powstrzymanie się od stosowania narzędzi ustawowych nie stwarza dla gmin zasadniczo odmiennych warunków przygotowywania i przeprowadzenia rewitalizacji. Dopiero świadoma rezygnacja z sięgania po środki unijne dawałaby gminom do 31 grudnia 2023 r. większą swobodę w podejściu do działań rewitalizacyjnych – przy czym nadal to podejście nie mogłoby naruszać ogólnych uregulowań ustawy (np. definicja rewitalizacji), obowiązujących powszechnie niezależnie od tego, czy został uchwalony GPR czy też nie.

Jakkolwiek może się to wydawać oczywiste, to dla wyeliminowania wszelkich wątpliwości art. 52 ust.1 u.r. jednoznacznie rozstrzyga, że jeśli gmina prowadzi rewitalizację na podstawie programu nie będącego GPR w rozumieniu ustawy, to nie może korzystać z innych ustawowych narzędzi tworzących z GPR spójny system. Tym samym w takim przypadku nie jest możliwe ani wyznaczenie przez radę gminy w drodze uchwały obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, ani też ustanowienie SSR czy uchwalenie MPR.

Przepis art. 52 ust. 1 u.r. nie formułuje natomiast przeszkód, aby program rewitalizacji uchwalony przez radę gminy, nie będący GPR, który będzie podstawą prowadzenia działań rewitalizacyjnych najpóźniej do 31 grudnia 2023 r., mógł być uchwalony także po wejściu w życie u.r. Ewentualne wątpliwości w tym zakresie rozwiewa brzmienie art. 52 ust. 2 u.r., który rozpoczyna się od słów „jeżeli program, o którym mowa w ust. 1, uchwalony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy…", co jednoznacznie wskazuje, że w ust. 1 mowa jest nie tylko o programach uchwalonych przed wejściem w życie ustawy o rewitalizacji.

3. Programy rewitalizacji uchwalone przed wejściem w życie ustawy

Przepis art. 52 ust. 2 u.r. zawiera kolejne uregulowanie, którego celem jest uniknięcie ewentualnych komplikacji w realizacji toczącego się już procesu rewitalizacji wywołanych wejściem w życie u.r., a także umoż-

liwienie korzystania z nowych narzędzi, które określa ustawa. Przepis odnosi się do programów rewitalizacji przyjętych uchwałą rady gminy przed dniem wejścia w życie u.r., a więc przed 18 listopada 2015 r., i pozwala na ich opracowywanie i uchwalanie w uproszczonym trybie. Aby możliwe było skorzystanie z tego przepisu dotychczasowy program, który jak wskazuje treść art. 52 ust. 1 u.r., ma określać działania służące wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego, dodatkowo musi spełniać dwa warunki:

– po pierwsze, powinien zawierać diagnozę pozwalającą na wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji;
– po drugie, musi zawierać opis procesu wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów gminy.

Ustawodawca uznał te elementy za kluczowe do tego, aby możliwe było przekształcenie dotychczasowego programu rewitalizacji w GPR w rozumieniu ustawy. Gdyby dotychczasowy program nie spełniał wskazanych warunków, to oznaczałoby, że jest on na tyle „odległy" od wymagań ustawy, że proces „przekształcenia" nie znajduje uzasadnienia, a zatem konieczne jest sporządzenie takiego dokumentu od nowa. W takiej sytuacji brak jest podstaw do stosowania uproszczonego trybu, który w założeniu miał zapewnić sprawną kontynuację dotychczasowego programu.

Warto głębiej przeanalizować treść warunków, których spełnienie umożliwia skorzystanie z uproszczonej ścieżki proceduralnej. Przede wszystkim konieczne jest uświadomienie sobie, że przepis przejściowy nie kreuje „furtki" umożliwiającej uchwalenie GPR, który nie spełniałby warunków określonych w ustawie. Do odmiennej interpretacji nie uprawnia żaden z przepisów ustawy. Wręcz przeciwnie, treść art. 52 ust. 1 u.r. wyraźnie stanowi o „opracowaniu" GPR na podstawie dotychczasowego programu, a więc uzupełnieniu i modyfikacji jego treści tak, aby spełnił minimalne warunki zawarte w ustawie. Ta konstatacja powinna być pomocna w ocenie spełniania warunków umożliwiających zastosowanie przepisu art. 52 ust. 1 ustawy. Warunki te muszą być interpretowane w kontekście tego, co wymaga ustawa w odniesieniu do treści GPR oraz procesu poprzedzającego jego sformułowanie.

I tak najważniejszy wydaje się warunek dotyczący diagnozy pozwalającej na wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitaliza-

cji. Może on być zresztą najtrudniejszy do spełnienia, gdyż właśnie wnioski z wcześniejszych procesów rewitalizacyjnych wskazujące, że dość uznaniowo wybierano obszary do rewitalizacji, wpłynęły na mocne zaakcentowanie w ustawie (w art. 4 u.r.) konieczności delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w oparciu o obiektywne i weryfikowalne mierniki. Tak więc: „diagnoza pozwalająca na wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji" to niewątpliwie diagnoza, która spełnia wymagania, jakie ustawa stawia diagnozie wykorzystywanej w standardowym procesie delimitacji obszarów zdegradowanego i rewitalizacji. Innymi słowy, ustawa nie wymaga, aby obszar przewidziany do rewitalizacji w dotychczasowym programie rewitalizacji nie uległ żadnym modyfikacjom w trakcie „przejścia" na mechanizmy ustawowe. Wymaga natomiast, aby w tym pierwotnym programie zawarte były dane oparte na obiektywnych i mierzalnych miernikach pozwalające ocenić, na których obszarach gminy występuje koncentracja negatywnych zjawisk społecznych oraz dodatkowo występują negatywne zjawiska gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne. Na podstawie tych danych nastąpi, przy spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 9 i art. 10 ustawy, wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Drugi warunek wymagający, aby dotychczasowy program zawierał co najmniej opis procesu wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów gminy, ma wymiar silnie merytoryczny. Bo przecież opis procesu wyprowadzania obszarów ze stanu kryzysowego to innymi słowy „szkielet" prawidłowo skonstruowanego programu rewitalizacji – to ten opis prezentuje logikę programu i w praktyce przesądza, czy jest racjonalny, trafny i wykonalny. Jeśli więc w programie zawarto taki opis, to nie powinno być problemów z jego przekształceniem i ewentualnym rozwinięciem tak, aby spełniał wymogi, jakie ustawa stawia przed GPR.

4. Procedura „konwergencji" lokalnego programu rewitalizacji w gminny program rewitalizacji

W art. 52 ust. 3 i 4 u.r. uregulowano procedurę, którą należy zastosować, jeśli władze gminy podjęły decyzję o przekształceniu dotychczasowego programu rewitalizacji w GPR, a dotychczasowy program spełnia

warunki, o których mowa w art. 52 ust. 1 i 2 u.r. Porównanie treści ustępów 3 i 4 z brzmieniem odpowiednio art. 11 oraz art. 17 ustawy przedstawia ułatwienia, które występują w uproszczonej procedurze „przekształcania" (tj. opracowania i uchwalania GPR na podstawie dotychczasowego programu).

W zakresie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji istotna różnica dotyczy tego, że w procedurze „przekształcenia" brakuje obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu uchwały w tej sprawie. Ustawodawca powstrzymał się od nakładania takiego obowiązku uznając zapewne, że potencjalne stany faktyczne, jakie mogą wchodzić w grę (np. program rewitalizacji jest w zaawansowanym stadium realizacji) nie zawsze uzasadniają inicjowanie publicznego dyskursu wokół delimitacji obszarów. Z drugiej strony przeprowadzenie konsultacji społecznych w określonych sytuacjach może być uzasadnione i przydatne.

Istotne różnice występują w procedurze uchwalania GPR. Rozpoczyna się ona od omówionego już wcześniej obowiązku opracowania GPR na podstawie dotychczasowego programu rewitalizacji. Niewątpliwie konieczne będzie wprowadzenie różnych modyfikacji, uzupełnień i rozwinięć do dotychczasowego programu, gdyż trudno przypuszczać, że przygotowany w przeszłości program spełni wszystkie wymagania ustawy, która weszła w życie po jego przyjęciu. O ile jednak wymogi określone w art. 52 ust. 2 u.r. zostały spełnione, to przekształcenie programu nie powinno zmienić jego charakteru i powinno pozwolić na twórczą kontynuację działań rewitalizacyjnych w nim zawartych. Istotna różnica między standardową a uproszczoną procedurą uchwalenia GPR polega na tym, że w tej drugiej nie występuje się o zaopiniowanie projektu GPR do podmiotów wymienionych w art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. a i b ustawy. Różnica ta wynika z pragmatycznego przyjęcia, że uruchomienie procesu formalnego opiniowania (a tym samym dyskusji z licznymi podmiotami) na tym etapie wdrażania programu rewitalizacji, może być czynnikiem dezorganizującym czy wręcz hamującym ten proces, zwłaszcza, że zapewne w większości przypadków dyskusja z tymi podmiotami była prowadzona – zapewne mniej formalnie – na etapie uchwalania pierwotnego programu rewitalizacji.

Na tym wyczerpuje się lista różnic między standardową procedurą uchwalania GPR a procedurą „uproszczoną". Podobnie jak w przypadku programu uchwalonego w standardowej procedurze na podstawie programu po „przekształceniu" można ustanowić SSR oraz uchwalić MPR.

5. Podsumowanie

Jakkolwiek przepisy przejściowe w art. 52 u.r. zostały sformułowane tak, aby ułatwić lub usprawnić działania rewitalizacyjne, to nie wolno popełniać błędu interpretując je jako sposobu na obejście merytorycznych wymagań u.r. w zakresie zasad przygotowywania i prowadzenia rewitalizacji. Taki błąd prowadzić może do poważnych konsekwencji w postaci zakwestionowania na późniejszym etapie przez uprawnione organy ważności GPR albo aktów prawa miejscowego uchwalonych na postawie tego programu. Tym samym przepis art. 52 u.r. powinien być interpretowany w konkretnych stanach faktycznych w sposób zachowawczy, zakładający, że w sytuacjach wątpliwych lepiej trzymać się standardowych procedur i wymagań niż wybierać niepewną „drogę na skróty". Takie podejście będzie nie tylko pragmatyczne, ale także zgodne z duchem ustawy i – szerzej – rewitalizacji jako procesu przedkładającego partnerstwo i dyskusję ponad szybkie efekty.

Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Szlachetko

Art. 53. Przepisy art. 33 stosuje się do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy dotyczących nieruchomości, które w wyniku wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 25, znalazły się na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, jeżeli nie zostały zakończone przed dniem wejścia w życie tej uchwały.

Przepis art. 53 ma charakter przepisu przejściowego. Określa on skutki prawne wejścia w życie ustawy dla spraw rozpatrywanych przez właściwe organy administracji publicznej, a także rozstrzyga, który reżim prawny ma do nich zastosowanie – stary (dotychczasowy) czy nowy. Ustawodawca rozstrzygnął niniejszą kwestię w następujący spo-

sób. Przepis art. 33 ustawy (normujący zaspokajanie roszczeń majątkowych dotyczących własności nieruchomości położonych na obszarze SSR) stosuje się do postępowań:
– wszczętych po dniu wejściu w życie ustawy o rewitalizacji – zawsze;
– wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy – na warunkach określonych w komentowanym przepisie, tj. o ile postępowania dotyczą nieruchomości objętych uchwałą o ustanowieniu Specjalnej Strefy Rewitalizacji, jeżeli nie zostały one zakończone przed dniem wejścia w życie tej uchwały.

Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Szlachetko

Art. 54. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 37, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

Przepis art. 54 u.r. to przepis o wejściu w życie ustawy. Określa on termin wejścia w życie tego aktu. Zgodnie z jego brzmieniem ustawa o rewitalizacji weszła w życie dnia 1 stycznia 2016 r.

Wejście w życie oznacza moment, w którym u.r. zaczyna obowiązywać oraz wywoływać przewidziane w niej skutki prawne.

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.

Balwicka-Szczyrba M., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o własności lokali* [w:] *Zarząd majątkiem wspólnym. Komentarz*, WK 2016/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 administra-*

cyjnego. 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.

Filipiak A.T. [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. II, LEX 2012/el. wraz z przywołaną tam literaturą.

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 środowisk*a [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.

Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.

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 phenomen*on [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. Komentar*z, 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.

Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.

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. Procedura realizacji umowy urbanistycznej 179
2. Elementy treściowe umowy urbanistycznej 182

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.

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; projektant w Pomorskim Biurze Planowania Regionalnego; zainteresowania: planowanie i rozwój obszarów zurbanizowanych, terytorializacja i podejście zintegrowane w rozwoju regionalnym, projektowanie uniwersalne, projektowanie przestrzeni publicznych i obiektów użyteczności publicznej dla dzieci.

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 Katarzyna Szlachetko – 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.

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"; zainteresowania: organizacja i funkcjo- nowanie 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.