

Anna Małkowska*

Regulacje projektu ustawy o rewitalizacji w zakresie włączenia nieruchomości zabytkowych do procesu rewitalizacji

Problematyka rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich jest ściśle połączona z zagadnieniami ochrony nieruchomości zabytkowych i opieki nad nimi, z uwagi na częste występowanie zabudowy zabytkowej na terenach znajdujących się w stanie kryzysowym. Należy podkreślić, że przyjmując definicję rewitalizacji zaproponowaną w projekcie ustawy nie można mówić o rewitalizacji pojedynczego obiektu. Działania przy zabytku należy traktować jako jeden z elementów szeroko rozumianego

* mgr Anna Małkowska – asystent w Zakładzie Prawa i Administracji na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej

procesu rewitalizacji. Przy czym przedsięwzięcia rewitalizacyjne nie mogą być rozumiane wyłącznie jako czynności zmierzające do poprawy stanu technicznego tkanki budowlanej nieruchomości. Rewitalizacja powinna być związana przede wszystkim z wprowadzeniem nowych funkcji tych obiektów. Wybór sposobu ich zagospodarowania powinien zapewniać realizację celów społecznych, jednocześnie gwarantując zachowanie zabytków w najlepszym stanie. Warto nadmienić, że zgodnie z wytycznymi Karty Ateńskiej, ocaleniu dziedzictwa będzie sprzyjało nieprzerwane użytkowanie obiektów zabytkowych. Biorąc pod uwagę wszystkie przywołane czynniki wydaje się, że jednym z najlepszych sposobów wykorzystania nieruchomości zabytkowych w procesie rewitalizacji będzie przeznaczenie ich na cele mieszkaniowe. Takie zagospodarowanie pozwoli na szeroką realizację celów wyznaczonych w ustawie: umożliwi lepsze ukształtowanie polityki mieszkaniowej, pozwoli na wykorzystanie czynników endogenicznych, zapewni poprawę jakości życia i integrację mieszkańców oraz przyczyni się do wzmocnienia lokalnego potencjału, m.in. przez zwiększenie atrakcyjności regionu.

Projekt ustawy wprowadza narzędzia pozwalające na włączenie zabytków nieruchomości w proces rewitalizacji. Proponowane rozwiązania należy ocenić pozytywnie, przy czym trzeba zwrócić uwagę na to, że mogą one w praktyce okazać się niewystarczające dla poprawienia sytuacji dysponentów tych obiektów.

Formą ułatwiającą włączenie nieruchomości zabytkowych do procesu rewitalizacji jest możliwość uzyskania dotacji na sfinansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych (art. 32 projektu). Ustawodawca przewidział w tym zakresie pewne ograniczenia, które wymagają komentarza.

Dofinansowanie może dotyczyć wyłącznie nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji (SSR). Mogą się o nie ubiegać **właściciele lub użytkownicy wieczysti** nieruchomości zabytkowych **nie wpisanych do rejestru zabytków**. Dotacja może być przeznaczona na dofinansowanie działań określonych

w gminnym programie rewitalizacji, jako **najważniejsze przedsięwzięcia rewitalizacyjne**. Rada gminy może udzielić dotacji w wysokości nieprzekraczającej 50% nakładów koniecznych na wykonanie przez wnioskodawcę **robót budowlanych** części wspólnych nieruchomości mieszkaniowych, **prac konserwatorskich i restauratorskich**; ma też kompetencje do określenia szczegółowych zasad przyznania dofinansowania. Warto zaznaczyć, że konstrukcja zaproponowana w przepisie jest analogiczna do regulacji ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.)¹, stąd część uwag odnoszących się do jej przepisów, może być przywołana również w odniesieniu do projektu.

Wprowadzenie do ustawodawstwa zapisu umożliwiającego dofinansowanie prac przy nieruchomościach zabytkowych, które nie są ujęte w rejestrze zabytków należy ocenić pozytywnie. W obowiązującym dotychczas stanie prawnym **brakowało instrumentu, który wspierałby dysponentów zabytków nieruchomości, niewpisanych do rejestru**. Umożliwienie uzyskania dotacji jest szczególnie istotne w kontekście złego stanu tych obiektów i możliwości wykorzystania środków unijnych.

Kompetencja do przyznania dotacji imiennie wskazanemu podmiotowi oraz określenie jej wysokości należy do rady gminy. Co istotne, projekt zakłada, że dotacja może być przyznana jedynie na dofinansowanie działań określonych jako **najważniejsze przedsięwzięcia rewitalizacyjne** w gminnym programie rewitalizacji. Budzi to wątpliwości w kontekście art. 14 projektowanej ustawy, stanowiącego, że gminny program rewitalizacji **nie stanowi aktu prawa miejscowego** – postanowienia aktu kierownictwa wewnętrznego będą rozstrzygały o możliwości uzyskania dotacji, a więc o uprawnieniach obywatela. Jest to niezgodne z zasadami porządku prawnego, wedle których akty nie mające mocy powszechnie obowiązującej, nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnych. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zarówno decyzja o nadaniu działaniu rewitalizacyjnemu rangi najważniejszego przedsięwzięcia, jak i o przyznaniu dotacji konkretnemu podmiotowi będą miały charakter uznaniowy, co może prowadzić do dużej swobody działania rady gminy i tworzyć pole do nadużyć.

Zgodnie z projektem, część realizacyjna gminnego programu rewitalizacji podlega zaopiniowaniu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Proponowane rozwiązanie - opiniowanie zamiast uzgodnienia - jest zgodne z zasadą pomocniczości i koncentrowaniem kompetencji związanych z realizacją zadań w zakresie ochrony

¹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 – t.j. ze zm.

² Por. D. Reško, T. Wołowicz, Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego, *Finanse Komunalne*, nr 9/2014, s. 46

³ Por. K. Pawłowska, Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym ze szczególnym uwzględnieniem ochrony dziedzictwa kulturowego [w:] Cieślak Z., Fogiel A., *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010, s. 149-150

⁴ Uchwała nr IX/1593/2010 RIO w Rzeszowie z 20 kwietnia 2010 r.

i opieki nad zabytkami na poziomie gminy. Należy przyjąć, że mimo braku obowiązku uwzględnienia opinii konserwatora przez radę gminy, jest ona zobowiązana do analizy stanowiska podmiotu opiniującego jako składnika materiału dowodowego². Warto przy tym rozważyć możliwość udziału wojewódzkiego konserwatora **na etapie prac przedprojektowych (tworzenia projektu)**, a nie opiniowania dokumentu już istniejącego, co znacznie zwiększy realne oddziaływanie na jego kształt.³

Projekt zakłada możliwość uzyskania dotacji na nakłady konieczne do wykonania robót budowlanych, prac konserwatorskich oraz restauratorskich. W dokumencie nie zamieszczono definicji pojęcia nakładów koniecznych na dokonanie wymienionych wyżej prac i robót, zawarto natomiast odesłanie do normującego tę kwestię art. 77 u.o.z. Przyjęcie powyższego rozwiązania oznacza, że dotacja będzie przyznawana wyłącznie na pokrycie nakładów związanych z realizacją działań, które zostały wymienione w tym zamkniętym katalogu. Należy podkreślić, że **modyfikacja sfery przedmiotowej zakresu dotacji** w uchwale rady gminy **jest niedopuszczalna**.

Analizując **zakres prac określony w art. 77 u.o.z.** należy stwierdzić, że jest on stosunkowo wąski, przez co może się okazać **niewystarczający dla przeprowadzenia procesu rewitalizacji**. Dotacja nie będzie mogła zostać wykorzystana na część działań mogących w istotny sposób poprawić jakość życia mieszkańców takich jak: ocieplenie budynku, wykonanie instalacji wodno-kanalizacyjnej, gazowej bądź centralnego ogrzewania,⁴ wykonanie parkingu i uporządkowanie terenu przy zabytku⁵, rewaloryzacja zabytkowych parków czy ogrodów⁶ lub wykonanie iluminacji obiektu⁷.

Warto wreszcie zauważyć, że art. 77 pkt. 10 u.o.z. przewiduje możliwość uzyskania dotacji na „odtworzenie zniszczonej **przynależności zabytku**”, przy czym w przepisach nie pojawia się nigdzie definicja przynależności zabytku, co może powodować różną interpretację prac podlegających dofinansowaniu.⁸

Perspektywy uzyskania dotacji, przewidziane w projekcie ustawy, są dla nieruchomości nieujętych w rejestrze zabytków ograniczone przedmiotowo do przedsięwzięć służących wykonaniu robót budowlanych dotyczących części wspólnych, prac konserwatorskich i restauratorskich. Ustawodawca **nie przewidział zatem w ogóle dotacji na wykonanie robót budowlanych wewnątrz lokali**. Brak wsparcia w tym zakresie może stanowić istotną barierę dla osiągnięcia kluczowych efektów społecznych procesu rewitalizacji. Należy podkreślić, że koszty robót w nieruchomościach zabytkowych są zazwyczaj wyższe niż w pozostałych obiektach. Celowe zatem wyda-

⁵ Uchwała nr 68/2010 RIO we Wrocławiu z 4 sierpnia 2010 r.

⁶ Uchwała nr 37/12 RIO we Wrocławiu z 11 kwietnia 2012 r.; Uchwała nr 14/25/2012 RIO w Opolu z 18 lipca 2012 r.

⁷ Uchwała nr 23/54/2010 RIO w Opolu z 3 listopada 2010 r.

⁸ M. Gmiter, „Przewodnik po procesie inwestycyjnym w obiektach zabytkowych”, Wrocław 2013, s. 113

je się rozważenie wprowadzenia dodatkowego instrumentu ułatwiającego przeprowadzenie robót właścicielom lokali mieszkalnych w nieruchomościach zabytkowych nie wpisanych do rejestru, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków w postaci np. czasowej ulgi remontowej.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 projektu ustawy **szczegółowe zasady udzielania dotacji** ma określać rada gminy. Przyjęte rozwiązanie jest analogiczne do regulacji art. 81 u.o.z. Należy ocenić je pozytywnie z uwagi na to, że zapewnia ono elastyczność oraz daje możliwość dostosowania reguł udzielania dofinansowań do potrzeb społeczności lokalnych.

Na tle problemów, które pojawiły się ze stosowaniem art. 81 u.o.z. należy podkreślić, że uchwała nie może przekazywać kompetencji do podjęcia rozstrzygnięcia o przyznaniu dotacji⁹ organowi wykonawczemu, nie może również uzależniać przyznania dotacji przez radę gminy od uprzedniego wystąpienia organu wykonawczego z wnioskiem w tej sprawie¹⁰. Co więcej, w uchwale nie powinny znaleźć się postanowienia nakładające na dotowany podmiot sankcji utraty prawa do otrzymywania dotacji (w przypadku np. nieprawidłowego wykorzystania przyznanego wcześniej dofinansowania),¹¹ czy przewidujące ciężący na wnioskującym o dotację obowiązek składania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej¹². Wątpliwe wydaje się przy tym wprowadzone w projekcie rozwiązanie, przewidujące konieczność określenia w uchwale **sposobu rozliczenia dotacji**, podczas gdy jest to regulowane aktem ustawowym (zasady i przesłanki zwrotu dofinansowania są wyznaczone w art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: u.f.p.)¹³).

W literaturze¹⁴ podkreśla się, że jedną z największych wad obecnego systemu finansowania przez samorząd prac i robót przy nieruchomościach zabytkowych, jest skomplikowany stan prawny – kwestie dofinansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych dot. obiektów nie wpisanych do rejestru będą regulowane w:

- ustawach: o rewitalizacji, u.o.z., u.f.p., ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵,
- uchwałach: budżetowej, o ustanowieniu SSR, przyznającej dotację indywidualnie oznaczonemu podmiotowi oraz
- umowie między samorządem gminnym a dotowanym.

Trudno tu jednak postulować zmianę regulacji samego projektu – przekształcenia wymagałyby cały system przyznawania dotacji.

Zgodnie z założeniami ustawy, rewitalizacja powinna obejmować działania dotyczące niepublicznych zasobów mieszkaniowych. Wbrew celom wyznaczonym w założeniach, projekt nie przewiduje rozwiązania problemu **braku zgody pomiędzy członkami wspólnot na podjęcie przedsięwzięć rewitalizacyjnych** (odpowiednie rozwiązanie zostało przyjęte tylko w odniesieniu do budynków, których współwłaścicielem w części większej niż połowa udziałów jest gmina - art. 31 ust 1). Trzeba zauważyć, że o ile wspólnoty mają prawo ubiegania się o dotację, to jej przyznanie nie jest pewne, a w razie jej uzyskania nie obejmie ona wszystkich poniesionych

kosztów – konieczne jest zatem finansowe zaangażowanie wspólnoty w przedsięwzięcie. Oczywiście przeprowadzenie rewitalizacji w długoterminowym ujęciu jest dla mieszkańców opłacalne, ale nie można wykluczyć sytuacji, gdy część lokatorów nie chce partycypować w kosztach związanych z jej prowadzeniem.

Projekt nie podejmuje również tematu **wzrostu wartości nieruchomości zabytkowych**. Zwiększenie wartości obiektu przełoży się na wzrost czynszu, zatem aby umożliwić mieszkańcom obszaru zdegradowanego korzystanie z efektów rewitalizacji warto byłoby rozważyć włączenie do ustawy zapisu pozwalającego na wsparcie lokatorów poprzez np. wprowadzenie na pewien okres **regulowanego czynszu**.

Poza oceną rozwiązań ujętych w projekcie warto wskazać, że problemem, który może pojawić się podczas prowadzenia procesu rewitalizacji i skutecznie go hamować jest **nieuregulowany stan prawny** wielu nieruchomości zabytkowych. Kluczowe staje się w tym kontekście uchwalenie ustawy o reprivatyzacji.

Ostatnim zagadnieniem, które wymaga szczególnego rozważenia w odniesieniu do nieruchomości zabytkowych jest kwestia umożliwienia mieszkańcom obszaru zdegradowanego korzystania z efektów rewitalizacji. Z uwagi na to, że dziedzictwo kulturowe jest zasobem ograniczonym i nieodnawialnym wydaje się, że w szczególnych przypadkach należałoby rozważyć odstąpienie od możliwości powrotu dawnych mieszkańców do mieszkań uczestniczących w procesie rewitalizacji komunalnych nieruchomości zabytkowych. Niezależnie od konieczności pomocy mieszkańcom terenów zdegradowanych, trzeba uwzględnić **interes społeczny wyrażający się w konieczności zachowania zabytków dla przyszłych pokoleń**.

⁹ Uchwała nr 11/41/2011 RIO w Opolu z 15 kwietnia 2011 r.

¹⁰ Uchwała nr 11.159.2014 RIO w Warszawie z 15 kwietnia 2014 r.

¹¹ Uchwała nr 0102-90/13 RIO w Olsztynie z 28 lutego 2013 r.; uchwała nr KI-411/148/13 RIO w Krakowie z 23 maja 2013 r.⁴ Uchwała nr IX/1593/2010 RIO w Rzeszowie z 20 kwietnia 2010 r.

¹² Uchwała nr 10/20/2012 RIO w Opolu z 23 maja 2012 r.

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 – t.j. ze zm.

¹⁴ Panfil, P., „Finansowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prac konserwatorskich, prac restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku” [w:] K. Zeidler, Prawo ochrony zabytków, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 407-414; A. Talić, 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, Finanse Komunalne, nr 12/2014, s. 45-60

¹⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 – t.j. ze zm.