

Hanna Grzeszczuk-Brendel*
Marek Nowak*

Uwagi dot. projektu
ustawy dot. rewitalizacji
(projekt z dnia 22 kwietnia 2015 r.)

* dr hab. Hanna Grzeszczuk-Brendel – adiunkt w Zakładzie Historii Architektury i Urbanistyki Politechniki Poznańskiej, Członek Zarządu Stowarzyszenia Prawo do miasta

* dr Marek Nowak – adiunkt w Instytucie Socjologii na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, członek Stowarzyszenia Prawo do miasta

Ustawa dotycząca rewitalizacji należy do jednej z dłużej opracowywanych w Polsce, podczas gdy sam proces rewitalizacji rozpoczął się już w latach 70. XX wieku, gdy na szeroką skalę zaczął być realizowany w miastach europejskich. Oznacza to, że na historię rewitalizacji składają się praktyczne, konkretne działania oraz ich analiza i interpretacja. Doświadczenia i teorie rewitalizacji powstałe na przestrzeni ostatnich lat doprowadziły do zmian koncepcji rewitalizacji, wypracowywania odpowiednich formuł prawnych, korekty błędów i wymiany praktyk. Mimo braku podstaw prawnych również w Polsce podejmowane były różnego rodzaju próby rewitalizacji, co z jednej strony prowadziło często do dewaluacji pojęcia, sprowadzanego w wielu wypadkach do prac remontowych, ale z drugiej strony zaowocowało wypracowaniem różnych strategii lokalnych. W związku z tym opracowywana ustawa w jej nowym kształcie musi spełniać dwa warunki:

1. musi być na tyle szeroka, aby korzystne praktyki lokalne mogły się w niej znaleźć,
2. a jednocześnie na tyle precyzyjna, żeby stworzyć wyraźne ramy dla prawidłowego przebiegu procesu, szczególnie w jego wymiarze społecznym.

Zarówno ze względu na różnorodne doświadczenia rewitalizacyjne w Polsce, a także na przemiany samej koncepcji rewitalizacji w Europie, ustawa powinna umożliwić stosowanie różnych mechanizmów rewitalizacyjnych.

Zamierzenia ustawy i jej obecny kształt należy uznać za wartościowy i bardzo potrzebny - z założeniem, że na tej bazie możliwe będą dalsze, niezbędne modyfikacje i zmiany. Biorąc pod uwagę zapóźnienia w regulacjach, ustawa powinna zostać jak najszybciej skierowana do ostatecznego opracowania i przyjęta w najkrótszym możliwym terminie jeszcze w tej kadencji parlamentu.

Zwracamy uwagę, że: (art. 2) cel rewitalizacji to „wyprowadzanie ze stanu kryzysowego” i jest on realizowany jako działanie „dla społeczności lokalnej”. Interesariuszami są m.in. mieszkańcy, co jest w pełni zgodne z duchem rewitalizacji jako procesu i oczekiwaniami np. Kongresu Ruchów Miejskich (sieciowej organizacji zrzeszającej stowarzyszenia i fundacje zajmujące się sprawami miejskimi).

Interesująca jest zaproponowana formuła (art. 4.1), która zakłada, że wśród bezpośrednich przesłanek rewitalizacji są czynniki społeczne, w pośrednich zaś pojawia się katalog innych elementów. Sponuje to, że problemy społeczne muszą towarzyszyć „przynajmniej jednemu” czynnikowi środowiskowemu, ekonomicznemu, technicznemu etc., co jest przemyślanym rozwiązaniem wskazującym na generalny fakultatywny charakter działań rewitalizacyjnych przyjmowany w ustawie. Taki model celu publicznego pozwala na stosunkowo elastyczne wprowadzanie unormowań, pozostawiając poszczególnym gminom decyzje dot. np. posługiwania się opracowywaną ustawą bądź nie. Taki wzorec w przekonaniu autorów opinii jest całkowicie do zaakceptowania na obecnym etapie realizacji polityki rewitalizacyjnej. W okresie późniejszym należy rozważyć wprowadzenie obligatoryjności rewitalizacji, jednak przy bardziej precyzyjnym określeniu kryteriów delimitowania obszarów podlegających naprawie.

Jedyna uwaga jaka nasuwa się po przeczytaniu pierwszej części ustawy, wiąże się z brakiem odniesień do zjawiska depopulacji (jako przesłanki uruchomienia procesu), a zatem sytuacji kryzysowej, która ma charakter „kauzalny” (jest następstwem zmian ostatnich lat) i względnie trwałe (z takimi problemami zaczynamy mieć do czynienia, a prognozy zakładają dalsze pogłębianie się tego procesu). Zabrakło również w ustawie zalecenia o stałym, etapowym monitorowaniu efektów i skutków rewitalizacji, także przez określony okres po zakończeniu prac.

UWAGI BARDZIEJ SZCZEGÓŁOWE:

1. Pewne wątpliwości nasuwa część poświęcona konsultacjom społecznym (art. 6, 7, 8), przy czym chodzi tu nie o zakres regulacji, który jest uzasadniony i bardzo oczekiwany, ale o formę. Konsultacje przewidują formę elektroniczną oraz formę spotkań, przy czym ta pierwsza wydaje się dominować nad drugą, co deformuje ducha zawartego w ustawie. Można odnieść wrażenie, że dominacja zgłaszania uwag pisemnych podważa sens deliberacji (w tym przekonywania), co jest z kolei istotą konsultacji, wyklucza bowiem osoby o niskich kompetencjach komunikacyjno-społecznych – a takie środowiska mogą przeważać na zdegradowanych (także społecznie) obszarach przeznaczonych do rewitalizacji. Takie konsultacje musiałyby być przeprowadzane w taki sposób, aby jakieś stanowisko dało się obronić, a przynajmniej jednoznacznie sformułować. Odpowiedzialność za rezultat spotkania-rozmowy spoczywałaby na organizatorach procesu.
2. Być może wystarczyłoby w dalszym procedowaniu sporządzanie sprawozdań z konsultacji i uwzględnianie zawartych w nich wniosków. Warto zaznaczyć, że ten sposób sprawdził się w Poznaniu w trakcie opracowywania „Programu dla Śródmieścia. Założenia i kierunki zintegrowanego programu odnowy i rozwoju śródmieścia Poznania na lata 2014-2030”, zyskał także duże uznanie społeczne.
3. W art. 6 przewiduje się poznanie potrzeb i oczekiwań interesariuszy obszarów rewitalizacji. Warto dodać wymóg ekspercko-społecznego określenia pożądanej struktury mieszkań i innych lokali po zakończeniu prac rewitalizacyjnych oraz dopasowania do tego zakresu prac (np. podział dużych mieszkań lub łączenie zbyt małych). Szczegółowe zalecenia mogą się znaleźć w przepisach wykonawczych, jednak ogólne sformułowane w tym duchu powinno się znaleźć w ustawie. Wiąże się z tym też świadome sterowanie procesami poprawy struktury społecznej danego obszaru bez uruchamiania mechanizmów gentryfikacyjnych.
4. Interesująca jest koncepcja „Komitetu rewitalizacji” (art. 7), którego zarządzanie powierzono władzom wykonawczym gminy. Być może warto bardziej szczegółowo opisać, kto powinien się w takim celu znaleźć. Selekcja przez animatora procesu może być wyłączająca. Sugerujemy enumeratywne wyliczenie, kto powinien tworzyć taki Komitet i kto powinien powoływać jego członków, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. strony społecznej.

5. Zwraca uwagę miękkość zapisów zabezpieczających interesy mieszkańców. Zasadne wydaje się utwardzenie zapisów (doprecyzowanie zabezpieczeń) chroniących mieszkańców objętych Strefą. Dotyczy to szczególnie art. 26 pkt.4, w którym gmina uzyskała szczegółowe zasady eksmisji w związku z podjęciem rewitalizacji, natomiast w stosunku do mieszkańców brakuje konkretnych regulacji zapobiegających nadmiernym podwyżkom opłat, głównie czynszów, co może skutkować nieuzasadnionym i szkodliwym społecznie odpływem wcześniejszych mieszkańców/użytkowników. Wpisanie odnośników liczbowych, np. gwarancji utrzymania czynszów po rewitalizacji na poziomie odpowiadającym komunalnym czynszom w budynkach o porównywalnym standardzie mogłoby być jednym z rozwiązań. Dotyczy to także kamienic prywatnych, jeśli ich remont odbywał się z udziałem środków publicznych. Można również ustalić inny punkt odniesienia, np. procentowy w stosunku do wcześniejszych opłat.

W dokumencie pojawia się odniesienie do walki z wykluczeniem społecznym, Ale co to właściwie oznacza? Czy istnieje ustawowa definicja wykluczenia i jak np. można walczyć z wykluczeniem nie zabezpieczając gwarancjami wzrostu obciążeń wynikających z inwestycji rewitalizacyjnych? Czy nie wprowadzić po ukończeniu prac np. choćby 5-letniego okresu karencji dla opłat komunalnych, gdy w działaniach zostały zaangażowane środki publiczne? Warto by było wprowadzić preferencje dla mieszkańców zmuszonych do opuszczenia mieszkań w związku z rewitalizacją, dotyczące wyboru miejsca zamieszkania w obrębie obszaru rewitalizacji lub w jego pobliżu, aby zachować różnorodność społeczną obszaru i zapobiegać poczuciu krzywdy społecznej.

Biorąc pod uwagę zjawisko depopulacji, należałoby zadbać o współudział mieszkańców w pracach remontowych (np. we własnych lokalach), co pozwoliłoby mocno ograniczyć eksmisje rewitalizacyjne, rozszerzyło zakres partycypacji, a także pozwoliło znacząco obniżyć wydatki gminy. Szczególnie ważne wydaje się wpisanie tego sformułowania w sytuacji, gdy – mimo spodziewanych dotacji unijnych – trzeba się liczyć z ograniczonymi możliwościami finansowymi gmin i projektami przyszłych modyfikacji ustawy, które przewidują prowadzenie prac rewitalizacyjnych przez gminy w ramach obowiązków własnych, a nie obligatoryjnie.

PODSUMOWANIE

Konsultacje społeczne powinny być realizowane przy pomocy spotkań oraz w formie pisemnej. Ograniczenie się jedynie do formy pisemnej podważa ich sens. Korzystne są zapisy dotyczące nakazu uwzględniania ustaleń z konsultacji.

Obraz ustawy i strefy to wizja doposażenia gminy w narzędzia do rewitalizacji, wątpliwej jakości są jednak zabezpieczenia interesu konkretnych mieszkańców (dotyczące np. regulacji czynszów po wprowadzeniu zmian rewitalizacyjnych, przynajmniej czasowo). Zbyt mało szczegółowe wydają się zapisy zapobiegające

gentryfikacji, a także zapewniające partycypację mieszkańców nie tylko w konsultacjach, ale w samym procesie rewitalizacji (głównie remontach).

Pozytywne jest zwiększanie obciążeń nieruchomości niezabudowanych na terenie Strefy Rewitalizacji., wątpliwość rodzi jedynie kwestia, czy będą one wystarczająco duże.

Ustawa w formie „Specjalnych stref” wprowadza nową jakość do prawodawstwa, tak bardzo oczekiwaną przez praktyków procesu. Zakładamy, że treść ustawy, już po jej wprowadzeniu w życie będzie weryfikowana i uzupełniana, dlatego też za priorytet uważamy jak najszybsze skierowanie jej do dalszych prac legislacyjnych, z uwzględnieniem uwag proponowanych w ramach konsultacji eksperckich i częściowo zebranych w tym artykule.