

# Ustawa o rewitalizacji a zakres partycypacji społecznej – wyzwania i zagrożenia

SŁAWOMIR PAWŁOWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji  
e-mail: womir(at)amu.edu.pl

**Słowa kluczowe:** konsultacje społeczne, rewitalizacja, planowanie przestrzenne

**Abstrakt** Przedmiotem analizy jest zakres partycypacji społecznej w ustawie o rewitalizacji (2015), której celem jest przeciwdziałanie degradacji obszarów o dużej koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, takich jak bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Jedną z pierwszych gmin, która już zaczęła stosować tę ustawę, jest miasto Łódź, którego Rada 10 lutego 2016 roku podjęła uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru jego rewitalizacji. I właśnie głównie na przykładzie Łodzi dokonana została ocena nowej regulacji. Analiza dostępnych danych wykazuje, że rzeczywista liczba podmiotów uczestniczących przy wyznaczaniu obszaru zdegradowanego i rewitalizacji jest zdecydowanie niereprezentatywna. Korzystając z nowych instrumentów prawnych, zadbać należy o to, by nie ograniczyć się jedynie do formalnego spełnienia wymogów ustawowych umożliwiających podjęcie legalnych działań, ale wykorzystać je zgodnie z intencjami projektodawców.

## Revitalization Act and the extent of public participation – challenges and risks

**Keywords** public consultation, revitalization, spatial planning

**Abstract** The analysis is about the extent of public participation in the Act of 9 October 2015. Revitalization which aims is preventing the degradation of areas with a high concentration of negative social phenomena such as unemployment, poverty, crime, poor education or social capital, as well as insufficient level of participation in public and cultural life. One of the first municipalities, which have already started to use this bill is the city of Łódź here the Council of 10 February 2016. adopted a resolution on the appointment of a degraded area and the area of revitalization of the city of Łódź. And it was mainly her example has been assessed for the new regulation. Analysis of available data shows that the actual number of entities involved in determining the degraded area and revitalization is definitely not representative. Using the new legal instruments should take care of it, not to limit itself to formally meet the statutory requirements allowing to take legal action, but to use them in accordance with the intentions of the designers.

## Wprowadzenie

9 października 2015 roku została uchwalona ustawa o rewitalizacji (dalej: u.r.), która stanowić ma próbę odpowiedzi normatywnej na brak kompleksowego planowania w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego po transformacji ustrojowej w roku 1989. Efektem takiej postawy organów władzy publicznej jest nierównomierny rozwój różnych obszarów w Polsce. Przedmiotem zainteresowania ustawodawcy są tylko te tereny, na których doszło do degradacji obszarów zagospodarowanych, a dotyczy to zarówno terenów wiejskich, jak i miejskich. Szczególnie w stosunku do tych ostatnich zostały już ustalone zagrożenia i poczyniono pierwsze kroki zmierzające do poprawy istniejącego stanu rzeczy. Mowa tu m.in. o przeciwdziałaniu niekontrolowanej rozbudowie tkanki miejskiej, która doprowadziła do rozpraszania się zabudowy, przede wszystkim mieszkaniowej, za czym nie może i nie nadążyć budowa niezbędnej infrastruktury (drogi publiczne wraz z innymi obiektami zlokalizowanymi w pasie drogowym, w szczególności chodniki i ścieżki rowerowe, sieć wodociągowa, kanalizacyjna, szerokopasmowa czy kwestie oświetlenia). Przeciwdziałanie tym negatywnym trendom zostało już dostrzeżone w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, w której nacisk został położony na ścieśnianie zabudowy miejskiej, a więc ograniczanie niekontrolowanej suburbanizacji i skierowania strumienia inwestycji na obszary już zagospodarowane. Obecnie zatem coraz większy nacisk kładzie się na zerwanie z dotychczasową dychotomią planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego.

W powyższego wynika, że z racji przedmiotu regulacji ustawa o rewitalizacji musi wykazywać silne związki z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennymi (2003), niemniej jej zadaniem nie jest konkutowanie z podstawowym aktem prawnym, którego celem jest osiągnięcie ładu przestrzennego i zagwarantowanie zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca położył bowiem nacisk na te obszary, na których doszło do koncentracji negatywnych zjawisk społecznych. Skorzystanie z nowych instrumentów ma przeciwdziałać takim zjawiskom jak bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym.

Mimo że w uzasadnieniu ustawy o rewitalizacji wskazuje się, że obejmować ma obszary wiejskie i miejskie, to w praktyce okazuje się, że jednak te ostatnie w pierwszej kolejności skorzystają z wprowadzonych rozwiązań. Obecnie 20 miast, wyłonionych w drodze konkursu, przygotowuje wzorcowe modele rewitalizacji, na które otrzymają dofinansowanie od 0,5 do ponad 4 mln zł z budżetu centralnego (Wrzesień, 2016; Bs, 2016). Mają one posłużyć jako wzorzec przy przeprowadzaniu rewitalizacji kolejnych miast. Niezależnie od powyższego jedną z pierwszych gmin, która już stosuje tę ustawę, jest Łódź, której rada miasta 10 lutego 2016 roku podjęła uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Głównie na jej przykładzie zostanie omówiony po raz pierwszy tak szeroko unormowany zakres partycypacji społecznej w zakresie wyrowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych.

## Zakres podmiotowy ustawy o rewitalizacji

Rewitalizacja w analizowanej ustawie została określona jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, realizowany w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie. Podmiotami zaangażowanymi w ten proces mają być tzw. interesariusze. Zasadniczym dokumentem programowym, który ma powstać w trakcie dokonywanych uzgodnień, jest gminny program rewitalizacji.

Kwestię katalogu podmiotów mogących uczestniczyć w rewitalizacji – interesariuszy, normuje art. 2 ust. 2 u.r., w którym wskazano przykładowy krąg osób, które mogą aktywnie wziąć udział w tym procesie, na co wskazuje użyty zwrot „w szczególności”. Interesariuszami mogą być zatem:

- a) mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczystości nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
- b) mieszkańcy gminy spoza obszaru rewitalizacji;
- c) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
- d) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
- e) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- f) organy władzy publicznej;
- g) podmioty, inne niż wymienione w pkt 6, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Wskazany powyżej katalog zdumiewa swoją różnorodnością. Podmiotami aktywnymi w obszarze zdegradowanym mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, w tym osoby prawa prywatnego i publicznego, np. jednostki samorządu terytorialnego, grupy osób czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Oznacza to, że pod względem zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych nie wprowadzono żadnych ograniczeń. Interesariuszami mogą być zatem wszelkie podmioty, które zamierzają przyczynić się do rewitalizacji wyznaczonego obszaru, nie ma znaczenia przy tym, czy będą to tzw. społecznicy, czy przedsiębiorcy, a także czy będą przedstawicielami pierwszego, drugiego, czy też trzeciego sektora. Taka formuła zakłada pełną otwartość i umożliwi aktywizację każdego, który zamierza się zaangażować. Można jednak zauważyć, że przykładowe wyliczenie akcentuje związek danych podmiotów z obszarem zdegradowanym, na co wskazuje więź zamieszkania, kumulowania swojej aktywności życiowej czy prowadzenia działalności gospodarczej (przedsiębiorcy) lub społecznie użytecznej (organizacje pozarządowe, np. stowarzyszenia i fundacje). Wydaje się więc naturalne, że zainteresowanymi będą przede wszystkim odbiorcy uchwalonych planów i programów. Potwierdza to art. 5 ust. 3 u.r. stanowiący, że w toku przeprowadzania rewitalizacji dąży się, aby wypowiedzieli się wszyscy interesariusze, o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1, 3 i 4 tej

ustawy. Nacisk jest zatem kładziony na mieszkańców oraz właścicieli i użytkowników nieruchomości wraz ze spółdzielniami mieszkaniowymi, wspólnotami mieszkaniowymi i towarzystwami budownictwa społecznego obszaru rewitalizacji, a także przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą oraz inne podmioty działające społecznie na tym obszarze. W zamyśle ustawodawcy adresatami analizowanej ustawy są przede wszystkim podmioty, które bezpośrednio zostaną objęte środkami prawnymi podjętymi na podstawie ustawy. Należy tu nadmienić, że podobnie otwarta formuła partycypacji społecznej zauważalna jest w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie uczestnikiem obligatoryjnych (wnioski i uwagi) oraz fakultatywnych konsultacji społecznych może być potencjalnie każdy, choć zazwyczaj są nimi mieszkańcy terenu będącego przedmiotem władztwa planistycznego.

Należy pokreślić, że pojęcie „interesariusz” po raz pierwszy zostało użyte w regulacji rangi ustawowej. Dotychczas w polskim systemie prawnym termin ten był już kilkakrotnie stosowany, ale w aktach niższego rzędu, przede wszystkim w rozporządzeniach. Tu wyróżnia się Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 roku w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, gdyż w jego słowniczku zdefiniowano termin interesariusz (jest to osoba lub podmiot posiadający interes prawny albo faktyczny w sprawach interoperacyjności). W pozostałych aktach wykonawczych co najwyżej korzysta się z tego pojęcia bez nadawania mu konkretnego znaczenia. W podobnym charakterze termin ten występuje także w aktach wewnętrznych, w szczególności w programach rozwoju przyjmowanych w drodze uchwały Rady Ministrów (zob. Uchwała 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”) czy obwieszczenia (zob. Obwieszczenie ministra rolnictwa i rozwoju wsi z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”).

## Formy partycypacji społecznej

Rewitalizacja należy do zadań własnych gminy i zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 1 u.r. ma być prowadzona w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie, co należy odczytywać jako otwarcie organów podstawowej jednostki samorządu terytorialnego na współudział społeczności lokalnej w tym procesie. Ustawa wypowiada się wprost w kwestii form partycypacji społecznej, przy czym wyliczenie to jest obszerne, wydaje się wręcz, że po raz pierwszy tak szeroko ujęte w polskim systemie prawnym. Wskazane działania zostały podzielone na dwie grupy, przy czym w pierwszej z nich znajduje się tylko jeden element – uwagi. Doniosłość tego instrumentu wyraża się chociażby w umożliwieniu składania ich zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej. Zwłaszcza ten drugi sposób wydaje

się bardzo przyjazny dzięki łatwości zastosowania. Trudno jednoznacznie określić charakter prawny uwag. Stosując wnioskowanie z *argumentu a simili*, z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym można by wnosić, że powinny mieć charakter krytyczny, a ich celem mogłoby być zakwestionowanie dotychczasowego sposobu zagospodarowania obszaru. Takie rozumowania nie wydaje się do końca spójne, gdyż w tej ustawie istnieje jeszcze drugi rodzaj obligatoryjnych konsultacji społecznych – wnioski. Mają one charakter pozytywny w tym znaczeniu, że przedstawia się w nich pomysły, żądania czy inne potrzeby, które mają być uwzględnione w opracowywaniu projektów studium lub miejscowych planów. Tymczasem w ustawie o rewitalizacji brak odpowiednika tej instytucji, co więcej, uwagi znajdują się także w drugiej grupie, można by powiedzieć, kształtującej program rewitalizacji. Stąd należałoby wywodzić, że przedmiotem uwag może być zarówno krytyka istniejącego ładu, jak i sprawy ulepszenia czy lepszego zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej (por. art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Z kolei w drugiej grupie ujęto szereg pojedynczych form partycypacji społecznej, do których należą: spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych. W wyliczeniu tym odnaleźć można odniesienie się do wypracowanych już na świecie, a także w Polsce środków, za pomocą których organy administracji publicznej uzyskują stanowiska podmiotów administrowanych, czy też wciągają ich w proces zarządzania (Biała, 2007; Healey, 2007; Kijowski, 2010; Kruś, 2013; Lorens, 2009; Ostaszewski, 2013, s. 167; Pawłowski, 2015; Suwaj, 2010 s. 59; Sanoff, 2000).

Mnogość wyliczonych form nie powinna dziwić ze względu na intencje ustawodawcy wyrażone w art. 5 ust. 3 u.r. Istotnym celem konsultacji jest bowiem uzyskanie opinii wszystkich interesariuszy związanych bezpośrednio z obszarem zdegradowanym. Mimo że co do zasady jego osiągnięcie graniczy z niemożliwością, to jednak zbliżenie się do tego wyniku należałoby ocenić jako ogromny sukces. Przy tym tak obszerne wyliczenie form partycypacji społecznej stanowi właściwe podejście do zagadnienia. Administracja publiczna działa tu w sferze niewładczej, a więc takiej, która oznacza spory zakres swobody w wyborze formy. W tym obszarze właściwe są działania o charakterze organizatorskim, w których dąży się do wykorzystania potencjału tkwiącego w podmiotach administrowanych. Tym samym tak szerokie otwarcie się na społeczność lokalną spełnia podstawowe zasady ustrojowe wyrażone w Konstytucji RP, zasadę pomocniczości i subsydiarności. Większa swoboda wynika z tego, że w tych działaniach nie dochodzi do ograniczenia praw i wolności jednostki, stąd zrezygnować można z rygorystycznego towarzyszącego poszczególnym prawnym formom działania administracji publicznej.

Ustawa o rewitalizacji nie tylko wprowadza wiele rodzajów partycypacji społecznej, ale ustanawia też pewne wymagania formalne związane z ich przeprowadzeniem. Po pierwsze, każde konsultacje społeczne wymagają skorzystania z co najmniej trzech ze wskazanych form. Przy tym obligatoryjnym elementem jest zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej. Z kolei przy wyborze form z drugiej grupy ustawodawca nie przyznał prymatu którejkolwiek z nich, pojawia się jedynie zastrzeżenie, że muszą być to co najmniej dwa działania. Należy tu zaznaczyć, że ograniczenie do dwóch rodzajów konsultacji z drugiej grupy jest właściwym

ujęciem, gdyż uwzględnia się w tym przypadku postulaty taniałości i sprawności administrowania, choć wybór określonej formy i sposób przeprowadzenia mogą wydłużyć postępowania.

Po drugie, termin na składanie uwag wynosi 30 dni od momentu powiadomienia o zamiarze przeprowadzania konsultacji społecznych, co w porównaniu z terminami składania uwag do studium i miejscowych planów jest jego wydłużeniem. Jednakże należałoby się zastanowić, czy rzeczywiście czas wskazany przez ustawodawcę jest odpowiednio długi. Ze względu na wiele podmiotów mogących uczestniczyć w tym procesie oraz dążenie do uzyskania stanowiska przez wszystkich mieszkańców obszaru rewitalizacji i właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości i podmiotów zarządzających nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze wskazany termin należy uznać za zbyt optymistyczny.

Po trzecie, co jest całkowicie wyjątkowe w polskim systemie prawnym, a jednocześnie ze względu na normowaną problematykę wydaje się niezbędne, ustawodawca wprowadził naczelną dyrektywę przeprowadzania różnych form partycypacji, którą jest komunikatywność. Oznacza to może nie całkowitą rezygnację z języka specjalistycznego, w tym prawnego i prawniczego, ale prymat języka etnicznego, a co za tym idzie i potocznego, a więc takiego, który będzie najbardziej zrozumiały dla uczestników danej formy partycypacji. W szczególności akcentuje się, że w dokumentach poddawanych konsultacjom nacisk kładzie się na sporządzanie zawartych w nich skrótów i zestawień w języku niespecjalistycznym. Nadto pożądanym elementem są wizualizacje, o ile jest to uzasadnione specyfiką konsultowanych treści. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się wręcz, że treści poddawane konsultacjom powinny być przedstawiane w atrakcyjnej i zachęcającej interesariuszy do zaangażowania w konsultacje formie. Zamysłem ustawodawcy jest zatem przyciągnięcie i zainteresowanie jak najaktywniejszym włączeniem się w proces rewitalizacji. Tak zakreślone cele zachęcają organy gminy do twórczego podejścia, wykazania się inicjatywą. Nadto projekty dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym, a także projekty dokumentów uwzględniające zmiany wprowadzone w wyniku tych konsultacji oraz informacje stanowiące podsumowanie ogłasza się na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz, na żądanie osób zainteresowanych, udostępnia się w siedzibie urzędu gminy.

Po czwarte, zakończenie każdej z form konsultacji ma być zwieńczone pisemnym sprawozdaniem, które ustawodawca nazwał „informacją”. Ma ona zawierać dane o miejscu i czasie przeprowadzenia konsultacji społecznych, ich przebiegu oraz wszystkie uwagi złożone w postaci papierowej i elektronicznej (art. 6 ust. 3 pkt 1) wraz z ustosunkowaniem się do nich. Jak stwierdzono wprost w art. 6 ust. 7 u.r., ma stanowić podsumowanie przebiegu przeprowadzonych konsultacji. Wszystko to wskazuje na podobieństwa do dokumentu, który zazwyczaj sporządza się w takich okolicznościach – protokołu. Jednakże zapewne ze względu na chęć zaakcentowania jego odrębności oraz mniej formalny, a także procesowy charakter postanowiono zastosować inną terminologię. „Informacja” ma także dużą doniosłość formalnoprawną. Mianowicie zamieszczenie wyliczonych danych na stronie gminy w Biuletynie Informacji Publicznej, a dotyczących wszystkich przeprowadzonych form konsultacji społecznych, oznacza ich zakończenie.



Partycypacja społeczna to jednak nie tylko przeprowadzanie konsultacji społecznych określonych w art. 6 u.r., ale także inne działania, przede wszystkim o charakterze niewładczym, których celem jest zapewnienie uczestnictwa w zarządzaniu sprawami lokalnymi. Takim działaniami jest wskazane wprost w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.r. prowadzenie, skierowanych do interesariuszy, działań edukacyjnych i informacyjnych o procesie rewitalizacji, w tym o istocie, celach, zasadach prowadzenia rewitalizacji, wynikających z ustawy, oraz o przebiegu tego procesu.

Ideą przyświecającą wszystkim powyżej opisanym aktywnościom jest budowanie zaufania społecznego i zachęty do współuczestnictwa społeczności lokalnych w całym procesie rewitalizacji. Z tego powodu działania konsultacyjne, jeśli tylko jest to możliwe, powinny być prowadzone na obszarze rewitalizacji, a wyjątkowo w jego najbliższym sąsiedztwie (art. 6 ust. 10 u.r.). Takie podejście ma umożliwić i zachęcić szczególnie mieszkańców tego zdegradowanego obszaru do jak najaktywniejszego włączenia się w proces rewitalizacji. Zaufanie to ma pogłębić utworzenie Komitetu Rewitalizacji, który ma być forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji, nadto pełnić funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Dopuszcza się przy tym powołanie osobnych Komitetów Rewitalizacji dla wyznaczonych podobszarów. Zasady wyznaczania składu oraz zasady ich działania ustala w drodze uchwały rada gminy, przy czym tak ustanowione mają zapewniać wyłanianie przez interesariuszy ich przedstawicieli. Dobrym zwyczajem będzie utworzenie takiego komitetu przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, jednakże ustawa dopuszcza także jego powołanie w terminie 3 miesięcy do jego uchwalenia. Co ciekawe, przed podjęciem takiej uchwały rada gminy ma przeprowadzić konsultacje społeczne w tej sprawie. Gwarantem reprezentowania w Komitecie Rewitalizacji interesów interesariuszy jest art. 7 ust. 8 u.r. Mianowicie w przypadku, gdy Komitet Rewitalizacji zajmuje stanowisko w drodze głosowania, przedstawiciele gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, w tym gminnych osób prawnych, nie biorą w nim udziału, jeżeli dotyczy ono projektów dokumentów, których opracowanie jest zadaniem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Z powyższego wynika, że organ ten o charakterze pomocniczym, opiniodawczo-doradczym, można uznać za dodatkową formę partycypacji społecznej.

## Ocena zakresu partycypacji społecznej na przykładzie Łodzi

Jednym z pierwszym miast w Polsce, które skorzystało z przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji, jest Łódź. Przedmiotem konsultacji był projekt uchwały rady miasta w Łodzi w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Łodzi, których pierwszy etap odbył się w dniach 26–28 listopada 2015 roku, a więc w miesiąc po wejściu w życie ustawy.

Konsultacje społeczne, zgodnie z najnowszymi zaleceniami ustawodawcy, były przeprowadzone w kilku formach, mianowicie spotkania otwartego z interesariuszami rewitalizacji, warsztatów (umożliwiających omówienie i ocenę propozycji wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Łodzi, a także wyrażenie opinii, propozycji i uwag oraz

składanie ich do protokołu), debaty publicznej (9 grudnia 2015 r.) oraz zbierania uwag, propozycji i opinii w formie papierowej i elektronicznej, z wykorzystaniem formularza konsultacyjnego. Rezultatem tych działań jest podjęcie przez Radę Miejską uchwały nr XXV/589/16 z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Łodzi. Następnie 30 marca 2016 roku podjęto uchwałę nr XXVII/678/16 w sprawie przystąpienia do sporządzenia Gminnego Programu Rewitalizacji miasta Łodzi, który obecnie jest procedowany. Do dnia 17 kwietnia 2016 roku został wyznaczony termin na zgłaszanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Z zestawienia opinii, propozycji i uwag złożonych przez interesariuszy rewitalizacji dotyczących wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Łodzi wraz ze stanowiskiem prezydenta Łodzi wynika, że formularz konsultacyjny wypełniło zaledwie 31 osób. Wśród opinii negatywnych, niektórych obszernych i wskazujących na pogłębioną analizę, zwrócono uwagę na istotne niedociągnięcia obranego działania. Przedmiotem krytyki było kilka kwestii (Raport z konsultacji społecznych). Podstawowym zarzutem stawianym przed zaproponowanym obszarem zdegradowanym i obszarem rewitalizacji był brak analiz, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r. Są to bardzo istotne opracowania, przy tym ustawodawca wprost podkreślił, że wykorzystuje się w nich obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań. Tymczasem przy wyznaczaniu procedowanych obszarów wykorzystano przede wszystkim dostępne analizy z lat wcześniejszych. Brakuje natomiast tak pierwszorzędного dokumentu jak strategia polityki społecznej, który dopiero jest przygotowywany<sup>1</sup>. Informacje na temat liczby osób korzystających z zasiłków (stałych, celowych, okresowych czy rodzinnych) czy mapa rozmieszczenia placówek dziennego wsparcia to jedna z wielu kwestii, które powinny wpływać na ustalenie granic analizowanych obszarów. Przy tym, zgodnie z art. 9 ust. 1 u.r., podstawą do wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w gminie jest stan kryzysowy z powodu występowania negatywnych zjawisk, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że w pierwszej kolejności muszą zaistnieć skrajne zjawiska w sferze społecznej, a dopiero później uwzględnia się inne negatywne uwarunkowania w sferze gospodarczej, środowiska, przestrzenno-funkcjonalnej lub technicznej. Tu pojawia się zarzut, że w procedowanym projekcie logika ustawodawcy została odwrócona, tzn. negatywne zjawiska w sferze przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej uznano za priorytetowe, a naprawa stosunków społecznych zesłała na dalszy plan (Uwaga nr 22 do Raportu z konsultacji społecznych..., s. 15). W odpowiednich dokumentach strategicznych brakuje stosownej analizy tego zjawiska społecznego i jego wymiaru terytorialnego.

---

<sup>1</sup> W 2015 r. konsultacjom społecznym został poddany projekt „Polityki Społecznej 2020+ dla miasta Łodzi” (dokument z 2 grudnia 2014 r.) uwzględniający m.in.: rozkład przestrzenny osób korzystających z zasiłków stałych, celowych, okresowych, jak również rodzinnych; rozkład osób korzystających z pomocy polegającej na dożywianiu; rozmieszczenie placówek dziennego wsparcia w stosunku do przestrzennej dystrybucji występowania problemów. Także analizy występowania przestępczości w Łodzi pokazują, że w ramach obszaru zdegradowanego należałoby rozważyć uwzględnienie również innych rejonów miasta.



Powyższy zarzut uwidacznia zagrożenia formalne przystępowania do wytyczania obszarów zdegradowanych. Brak odpowiednich analiz uniemożliwia *de facto* podjęcie poprawnej uchwały o przystąpieniu do zakreślenia tych obszarów w sposób określony przez ustawodawcę. Oznacza to, że w trybie nadzoru legalności podjętych działań może okazać się, że brak było przesłanek do jej uchwalenia. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 13 u.r. uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, a zatem wywołuje skutki w sferze zewnętrznej, w tym może ograniczyć prawa i obowiązki adresatów niepowiązanych z administracją publiczną, co nakazuje tym rzetelniej badać podstawy prawne takich działań. Brak analiz może oznaczać, że obszar został wyznaczony arbitralnie, co uzasadniałoby podjęcie działań zarówno przez wojewodę, jako organ nadzoru, jak i każdego, którego interes prawny został naruszony taką uchwałą (Ustawa, 1990, art. 101, ust. 1). Co więcej, gminny program rewitalizacji musi zawierać m.in. szczegółową diagnozę obszaru rewitalizacji, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.r., obejmującą analizę negatywnych zjawisk w sferze społecznej oraz lokalnych potencjałów występujących na terenie tego obszaru. Brak stosownych analiz może wręcz skutkować niepowodzeniem całego procesu. Z powyższego wynika, że dane przedstawione w dokumentach uzasadniających wyznaczenie obszaru zdegradowanego i rewitalizacji muszą być odpowiednio szczegółowe, by móc stwierdzić, czy określone granice odpowiadają faktycznemu występowaniu problemów społecznych. Nadto propozycja przedstawionych do konsultacji obszarów wymaga wyteżonej, wcześniejszej pracy diagnostycznej, gdyż jest to wieloletnie przedsięwzięcie, które powinno zostać oparte na właściwych podstawach.

Tymczasem, jak wprost podniesiono w uwadze nr 23, miasto na prawach powiatu Łódź posiada część takich informacji (Uwaga nr 22 do Raportu z konsultacji społecznych..., s. 22). Jest to przede wszystkim „Strategia rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi na lata 2011–2015” (Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Łodzi), analiza o charakterze obowiązkowym, oraz obecnie uchwalane nowe opracowanie „Polityka Społeczna 2020+”, którego proces tworzenia został zapoczątkowany Zarządzeniem nr 152/VII/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 22 grudnia 2014 roku. Zgodnie z art. 16b ustawy o pomocy społecznej (2004) gmina opracowuje strategię rozwiązywania problemów społecznych, która zawiera w szczególności diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią oraz określa cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań, sposób jej realizacji, ram finansowych czy wskaźników realizacji działań. Nadto w zakresie samorządowego planowania strategicznego mieści się przygotowywanie także wielu innych dokumentów, w tym programów wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej, programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, gminnego programu przeciwdziałania narkomanii, gminnego i powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, powiatowego programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (Sierpowska, 2014). Z powyższego wynika, że każda gmina powinna dysponować stosownymi danymi, na podstawie których w pełni świadomie i poprawnie mogłaby wyznaczyć obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.

Częściowo do powyższych dokumentów nawiązuje art. 12 u.r. stwierdzający, że jeżeli w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub innym dokumencie strategicznym dotyczącym rozwoju gminy, przyjętym uchwałą rady gminy, określono obszary charakteryzujące się cechami obszarów zdegradowanych, o których mowa w ustawie, to dopuszcza się podjęcie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji bez konieczności sporządzenia i załączenia diagnozy, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r. W takim przypadku do wniosku o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji załącza się informację o spełnieniu wymagań, o których mowa powyżej. Tu warto przytoczyć materiały pomocnicze przygotowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju obejmujące najczęściej zadawane pytania dotyczące stosowania ustawy o rewitalizacji. Wskazano w nich m.in. warunki pozwalające na skorzystanie z trybu określonego w art. 12 ustawy o rewitalizacji:

1. „Przed wszystkim wyznaczenie obszaru musi nastąpić w dokumencie strategicznym gminy przyjętym uchwałą rady gminy. (...) Możliwe jest również wskazanie kilku takich dokumentów łącznie, jeżeli pozwalają one na wyznaczenie obszarów.
2. Dane zawarte w tych dokumentach muszą pozwalać na wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na podstawie przesłanek, o których mowa w art. 9 i 10 u.r. Muszą to zatem być dane dotyczące negatywnych zjawisk i ich koncentracji w rozumieniu powołanych przepisów.
3. Informacja załączona do wniosku o wyznaczenie obszarów powinna w sposób pełny i jednoznaczny wskazywać na dokumenty, na podstawie których oparto wnioski, w tym na zawarte w nich dane – tak, aby możliwa była weryfikacja poprawności decyzji gminy” (Zestawienie najczęściej zadawanych pytań i odpowiedzi).

Kolejny zarzut, jaki pojawia się w uwagach, dotyczy przesłanek objęcia uchwałą wyznaczającą obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji wprowadzenia zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze rewitalizacji i prawa pierwokupu. W przedstawionym do konsultacji projekcie zdecydowano, że miasto nie będzie korzystało z tego pierwszego instrumentu, natomiast skorzysta z prawa pierwokupu. Przed wszystkim podnoszono, że kwestia ta nie była poddana konsultacjom, a w projekcie brak uzasadnienia nieskorzystania z pierwszego instrumentu. W szczególności argumentowano, że brak wprowadzenia zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy może zniweczyć założone do osiągnięcia cele (Uwaga nr 23 do Raportu z konsultacji społecznych...). Słowem wstępu należy zaznaczyć, że kwestia ta jest o wiele bardziej złożona, gdyż fakt, że gmina nie skorzystała z instrumentu unormowanego art. 11 ust. 5 pkt 2 u.r., nie oznacza, że nie może przeciwdziałać powstawaniu nowej zabudowy czy zmiany sposobów użytkowania budynków lub ich części na podstawie innych przepisów, przede wszystkim na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niemniej, ze względu na treść art. 11 ust. 5 pkt 2 u.r. formalnie brak nieustanowienia takiego zakazu oznacza, że niemożliwe jest wystąpienie niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.r., albo że pokrycie przedmiotowego obszaru planami miejscowymi jest na tyle duże, że nie zagraża realizacji celu

rewitalizacji. Reasumując, skorzystanie bądź też nieskorzystanie z instytucji ograniczających prawo własności ze względu na możliwość ingerencji w podstawowe prawa człowieka powinno być co najmniej uzasadnione.

Ostatnia kwestia podniesiona w niniejszym opracowaniu dotyczy zakresu udziału w rewitalizacji przedstawicieli społeczności lokalnej, gdyż z ustawy wynika, że udział w niej mają wziąć niemalże wszyscy mieszkańcy. Tymczasem na spotkaniu otwartym w Łodzi 3 grudnia 2015 roku o godz. 17.30, na którym po zaprezentowaniu przedmiotu konsultacji przystąpiono do pracy w ośmiu grupach, łącznie uczestniczyło 46 osób (poszczególne grupy liczyły od 4 do 8 osób). Z kolei w debacie publicznej 9 grudnia 2015 roku wzięło udział 55 osób. Ponieważ procedowany obszar obejmuje 4,5% Łodzi i jest zamieszkiwany przez 19% wszystkich mieszkańców, oznacza to, że w pierwszym etapie uczestniczyła zaledwie garstka zainteresowanych.

## Podsumowanie

Ustawa o rewitalizacji zapewnia szeroki zakres partycypacji społecznej przy wyprowadzaniu ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych. Aby osiągnąć ten cel, ustawodawca nie tylko wprowadził do tego aktu prawnego wiele form konsultacji społecznych, zauważalna jest ich różnorodność, ale także zdecydował, że przy realizacji zadań ustawowych wykorzystać należy co najmniej trzy z nich. Przy tym obligatoryjnie należy skorzystać ze zbierania uwag w postaci papierowej lub elektronicznej. O doniosłości konsultacji poczynają administracji publicznej świadczy również sam fakt wyodrębnienia rozdziału poświęconego partycypacji społecznej. Dotychczas obowiązek zasięgnięcia opinii społeczności lokalnych unormowany był w pojedynczych artykułach poszczególnych ustaw i nie stanowił tak wyraźnej i jednoznacznej dyrektywy dla organów władzy publicznej przy realizacji ich zadań. Chcąc pokreślić doniosłość nowej jakości przy administrowaniu, wprowadzono do języka prawnego nowe określenie na zakres podmiotów uczestniczących w tworzeniu programu rewitalizacji – interesariusz. Jego rozumienie jest szerokie i odpowiada powszechnemu znaczeniu. Jest nim podmiot (osoba fizyczna lub prawna), który może wpływać na działania danej organizacji oraz pozostaje pod wpływem efektów tych działań.

Mimo stworzenia szerokich ram prawnych do zarządzania z udziałem społeczeństwa, dokonanie konsultacji w duchu ustawy to spore wyzwanie. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie Łodzi, gdzie rzeczywista liczba podmiotów uczestniczących przy wyznaczaniu obszaru zdegradowanego i rewitalizacji jest zdecydowanie niereprezentatywna. Ustawa o rewitalizacji budzi zatem nadzieję na poprawę, ale szybkie procedowanie niekoniecznie oddaje intencje ustawodawcy, którego założeniem było uwzględnianie niemalże wszystkich interesariuszy w działaniach naprawczych. Korzystając zatem z nowych instrumentów prawnych, zadbać należy o to, by nie ograniczyć się jedynie do formalnego spełnienia wymogów ustawowych umożliwiających podjęcie legalnych działań, ale wykorzystać nowe uprawnienia zgodnie z intencjami projektodawców. Jednym ze środków służących osiągnięciu tych celów jest prezentowanie konsultowanych treści w sposób ułatwiający ich zrozumienie. Sam ustawodawca wskazuje, że w przypadku,

gdy jest to uzasadnione specyfiką konsultowanych treści, należy korzystać z wizualizacji, a dokumenty poddawane konsultacjom sporządzać w języku niespecjalistycznym. Nie może być bowiem tak, że formułowanie merytorycznych opinii będzie zastrzeżone tylko dla osób mających wiedzę ekspercką. Stąd, aby rzeczywiście dotrzeć do jak największej liczby interesariuszy, należy zadbać nie tylko o rozbudowane środki informacyjne, ale wręcz o atrakcyjne formy prowadzenia dialogu.

Reasumując, ustawa o rewitalizacji jest nową regulacją, uważnie więc należy przyglądać się, w jaki sposób organy podstawowych jednostek samorządu terytorialnego wdrażają jej postanowienia. Należy jednak ostrożnie podchodzić do krytyki zaprezentowanych działań, gdyż w początkowym okresie samorządu dopiero „uczą się” właściwie stosować nowe przepisy. Niemniej warto zadbać o to, by w kolejnych latach udział społeczności lokalnych, w tym samym zainteresowanych, był znaczący i doprowadził do ich aktywizacji oraz warto obserwować przygotowanie i wdrażanie wzorcowych modeli rewitalizacji finansowanych z budżetu centralnego.

## Literatura

- Biała, W. (red.). (2007). *Top Down/Bottom Up 11. Kongres PlaNet: Partycypacja społeczna w kształtowaniu przestrzeni miejskiej w rewitalizacji Pragi Północ i Żoliborza*. Warszawa: Kongres PlaNet.
- Healey, P. (2007). *Collaborative Planning Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: UBC Press.
- Lorens, P. (2009). Participatory planning for urban regeneration – the Polish experience. W: M. Schrenk, V.V. Popovich, D. Engelke, P. Elisei (red.), *14th International Conference on Urban Planning, Regional Development and Information Society-Strategies, Strategies, Concepts and Technologies for Planning the Urban Future*. Sitges–Schwechat: CORP.
- Ostaszewski, K. (2013). *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Sanoff, H. (2000). *Community Participation Methods in Design and Planning*. New York–Chichester–Weinheim–Brisbane–Singapore–Toronto: John Wiley and Sons.
- Sierpowska, I. (2014). Komentarz do art. 16(b) ustawy o pomocy społecznej. W: I. Sierpowska (red.), *Pomoc społeczna. Komentarz, LEX 2014*.

### Artykuły w czasopismach naukowych

- Kijowski, D.R. (2010). Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne. *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 9–22.
- Kruś, M. (2013). Warsztaty charette jako formuła rozstrzygnięcia o warunkach zabudowy. *Studia Prawa Publicznego*, 2, 173–181.
- Pawłowski, S. (2015). Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1, 203–217.
- Suwaj, P.J. (2010). Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych. *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 59–72.

### Publikacje prasowe

- Bs, (2016). *20 miast przygotowuje wzorcowe modele rewitalizacji*, 2 kwietnia. Pobrane z: <http://wiadomosci.onet.pl/warszawa/20-miast-przygotuje-wzorcowe-modele-rewitalizacji/njkknh>,
- Wrzesień, A. (2016). *Powstaną wzorcowe modele rewitalizacji miast*, 2 kwietnia. Pobrane z <http://zyroskop.info.pl/2016/03/powstana-wzorcowe-modele-rewitalizacji-miast>.

### Źródła normatywne

- Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. T.j. Dz.U. 2016, poz. 446.
- Ustawa z 9.10.2015 października o rewitalizacji. Dz.U. 2015, poz. 1777.
- Ustawa z 27.03.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. T.j. Dz.U. 2015, poz. 199 z późn. zm.
- Ustawa z 14.06.1960 Kodeks postępowania administracyjnego. T.j. Dz.U. 2016, poz. 23.
- Ustawa z 12.03. 2004 o pomocy społecznej. T.j. Dz.U. 2015, poz. 163.
- Uchwała nr 239 Rady Ministrów z 13.12.2011 w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. M.P. 2012, poz. 252.
- Uchwała 165 Rady Ministrów z 12.08.2014 w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”. M.P. 2014, poz. 787.
- Obwieszczenie ministra rolnictwa i rozwoju wsi z 7.08.2009 w sprawie Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”. M.P. 2009, nr 51, poz. 739 ze zm.
- Uchwała Rady Miasta Łodzi z 10.02.2016 nr XXV/589/16 sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Łodzi. Dz. Urz. woj. łódzkiego z 14 marca 2016 r., poz. 1197.
- Zarządzenie nr 152/VII/14 Prezydenta Miasta Łodzi z 22.12.2014 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu „Polityki Społecznej 2020+ dla Miasta Łodzi – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych”, [http://www.uml.lodz.pl/samorzad/konsultacje\\_spoeczne/konsultacje\\_spoeczne\\_projektu\\_polityki\\_spoecznej\\_2020\\_dla\\_miasta\\_lodzi\\_\\_strategii\\_rozwiazywania\\_problemw\\_spoecznych/](http://www.uml.lodz.pl/samorzad/konsultacje_spoeczne/konsultacje_spoeczne_projektu_polityki_spoecznej_2020_dla_miasta_lodzi__strategii_rozwiazywania_problemw_spoecznych/) (dostęp: 17.04.2016).

### Inne źródła

- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Łodzi, [http://bip.uml.lodz.pl/\\_plik.php?id=28756&PHPSESSID](http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=28756&PHPSESSID) (dostęp: 17.04.2016).
- Raport z konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Miasta Łodzi z 28.01.2016.
- [http://uml.lodz.pl/rewitalizacja/konsultacje\\_spoeczne\\_dotyczace\\_projektu\\_uchwaly\\_w\\_sprawie\\_wyznaczenia\\_obszaru\\_zdegradowanego\\_i\\_obszaru\\_rewitalizacji/raoport\\_z\\_konsultacji](http://uml.lodz.pl/rewitalizacja/konsultacje_spoeczne_dotyczace_projektu_uchwaly_w_sprawie_wyznaczenia_obszaru_zdegradowanego_i_obszaru_rewitalizacji/raoport_z_konsultacji) (dostęp: 17.04.2016).
- Zestawienie najczęściej zadawanych pytań i odpowiedzi do ustawy o rewitalizacji, [https://www.mr.gov.pl/rewitalizacja#Zestawienie\\_najczestiej\\_zadawanych\\_pytan\\_i\\_odpowiedzi\\_do\\_ustawy\\_o\\_rewitalizacji](https://www.mr.gov.pl/rewitalizacja#Zestawienie_najczestiej_zadawanych_pytan_i_odpowiedzi_do_ustawy_o_rewitalizacji) (dostęp: 17.04.2016).

### Cytowanie

- Pawłowski, S. (2016). Ustawa o rewitalizacji a zakres partycypacji społecznej – wyzwania i zagrożenia. *Acta Politica Polonica*, 2 (36), 77–89. DOI: 10.18276/ap.2016.36-06.

