



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

## Analiza możliwości wprowadzenia instrumentów prawnych zapobiegających problemowi powstawania pustostanów

### Szczegółowy zakres analizy prawnej obejmuje:

1. Metodyka pracy i cele analizy problemów prawnych, które mają wpływ na powstawanie pustostanów oraz instrumentów prawnych dostępnych jednostkom samorządu w obecnym stanie prawnym	3
1.1 Cel i przedmiot analizy	3
1.2 Zakres merytoryczny analizy:	3
2. Identyfikacja i analiza problemów prawnych, które mają wpływ na powstawanie pustostanów oraz instrumentów prawnych dostępnych jednostkom samorządu w obecnym stanie prawnym	5
2.1 Roszczenia reprivatyzacyjne byłych właścicieli nieruchomości oraz ich spadkobierców	5
2.2 Nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym	10
2.3 Nieruchomości skrajnie zaniedbane lub grożące zawaleniem	12
2.4 Wynajmowanie przez gminę lokali użytkowych	23
2.5 Instrumenty służące do organizacji przestrzeni miejskiej	25
3. Analiza projektowanych aktów prawnych	28
3.1 Projekty ustaw reprivatyzacyjnych	28
3.2 Projekty dotyczące rewitalizacji	30
4. Analiza narzędzi prawnych stosowanych w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, służących zapobieganiu powstawania pustostanów	34
4.1 Urzędnik do spraw pustostanów	34
4.2 Przejęcie zarządzania nad niewykorzystywaną nieruchomością mieszkalną	35
4.3 Przymusowa sprzedaż nieruchomości	37
4.4 Przymusowe nabycie nieruchomości	37
4.5 Ulgi i podwyżki podatkowe	38
4.6 Programy finansowe	39
4.7 Organizacje pozarządowe	40
5. Analiza narzędzi prawnych stosowanych w Republice Federalnej Niemiec, służących zapobieganiu powstawania pustostanów	42
5.1 Przyczyny powstawania pustostanów w Niemczech	42
5.2 Rodzaje środków służących rewitalizacji miast w Niemczech	42
5.3 Instrumenty prawne zawarte w <i>Baugesetzbuch</i>	48
5.4 Bauordnungen – ustawy prawo budowlane	58
5.5 Ulgi finansowe i podatkowe	58
5.6 Bibliografia:	61
6. Rekomendacje	63
6.1 Rekomendacje dotyczące roszczeń reprivatyzacyjnych byłych właścicieli nieruchomości (ich następców prawnych) oraz nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym	



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

.....	63
6.2 Rekomendacje dotyczące nieruchomości skrajnie zaniedbanych lub groźących zawaleniem	
.....	64
6.3 Rekomendacje dotyczące rozwiązań angielskich i niemieckich	65
6.4 Projektowana ustawa o rewitalizacji	67
6.5 Wynajmowanie przez gminę pustych lokali użytkowych	67

## **1. METODYKA PRACY I CELE ANALIZY PROBLEMÓW PRAWNYCH, KTÓRE MAJĄ WPŁYW NA POWSTAWANIE PUSTOSTANÓW ORAZ INSTRUMENTÓW PRAWNYCH DOSTĘPNYCH JEDNOSTKOM SAMORZĄDU W OBECNYM STANIE PRAWNYM**

### **1.1 Cel i przedmiot analizy**

Przedmiotem niniejszej części raportu jest analiza systemowej obejmująca:

- (a) możliwości wykorzystania obecnych instrumentów prawnych i finansowych dostępnych jednostkom samorządu terytorialnego;
- (b) rekomendacje dotyczące zmian systemowych pozwalających na wprowadzanie nowych instrumentów niemożliwych do wykorzystania w obecnym stanie prawnym, przy wykorzystaniu wiedzy pozyskanej w wyniku dokonania analizy części raportu dotyczącej przyczyn występowania pustostanów w badanym obszarze Miasta Łodzi oraz porównania dobrych praktyk.

Celem niniejszej części raportu jest wskazanie instrumentów, które umożliwią skuteczne działania, mające na celu ponowne zagospodarowanie niezabudowanych działek (w tym parkingów gruntowych) bądź przywrócenie pełnego wykorzystania istniejącej zabudowy (ożywienie lokali użytkowych, wprowadzenie nowych mieszkańców), zapewniając jej utrzymanie w dobrym stanie technicznym i estetycznym.

### **1.2 Zakres merytoryczny analizy:**

Poniższa analiza zawiera między innymi:

- (a) wskazanie przyczyn w oparciu o analizy wykonane w ramach pozostałych części raportu, które mogą być rozwiązane przy wykorzystaniu narzędzi finansowych i prawnych;
- (b) podsumowanie i opis obecnych narzędzi prawnych, z rozróżnieniem narzędzi prawa powszechnego i miejscowego oraz narzędzi finansowych, w szczególności mechanizmów fiskalnych (opłat i podatków z tytułu nieużytkowanych nieruchomości) stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce;
- (c) porównanie instrumentów prawnych oraz dobrych praktyk prawnych i finansowych zapobiegania powstawaniu pustostanów dostępnych w Polsce, w Niemczech i Wielkiej Brytanii;
- (d) syntezę ustaleń wynikających z analiz oraz zestaw rekomendacji dla jednostek samorządu terytorialnego oraz instytucji stanowiących prawo;

W niniejszej części raportu zastosowano metodę analizy prawnej oraz analizy prawnoporównawczej, jeśli chodzi o mechanizmy prawne dostępne w polskim, niemieckim i angielskim systemie prawnym. Do analizy wykorzystano dostępną Wykonawcy wiedzę oraz



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

zasoby naukowe opisane w bibliografii pod koniec każdego rozdziału.

Część prawoporównawcza została przygotowana przez prawników Allen & Overy A.Pędzich sp.k. we współpracy z prawnikami z kancelarii Allen & Overy LLP w Wielkiej Brytanii i w Niemczech. Informacje dotyczące prawa niemieckiego i angielskiego zostały opracowane w oparciu o publicznie dostępne źródła i nie stanowią porady prawnej z punktu widzenia prawa angielskiego i niemieckiego. Opis zagranicznych instytucji i pojęć prawnych zawarty w niniejszym raporcie w języku polskim ze względów językowych i semantycznych może nie odzwierciedlać w pełni ich znaczenia w języku obcym.

Recenzenci:

prof. dr hab. Aleksandra Nowakowska, dr Mariusz E. Sokołowicz, mgr Ewa M. Boryczka  
 Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

## **2. IDENTYFIKACJA I ANALIZA PROBLEMÓW PRAWNYCH, KTÓRE MAJĄ WPŁYW NA POWSTAWANIE PUSTOSTANÓW ORAZ INSTRUMENTÓW PRAWNYCH DOSTĘPNYCH JEDNOSTKOM SAMORZĄDU W OBECNYM STANIE PRAWNYM**

### **2.1 Roszczenia reprivatyzacyjne byłych właścicieli nieruchomości oraz ich spadkobierców**

W latach 1944-1962 na podstawie wydanych w tym okresie ustaw lub dekretów, a niekiedy również z ich pogwałceniem, na własność państwa zostało przejętych wiele nieruchomości dotychczas będących własnością prywatną. Przejęcia dokonywano w szczególności w stosunku do nieruchomości porzuconych po II wojnie światowej, ale również w stosunku do nieruchomości, których właściciele utrzymali ich posiadanie po zakończeniu wojny. Nieruchomości będące własnością prywatną przechodziły na własność Skarbu Państwa między innymi na mocy dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. 1946 nr 13 poz. 87, dalej: **Dekret**), dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych do realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. 1949 nr 27 poz. 197, dalej: **Dekret wywłaszczeniowy**) oraz ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. 1958 nr 17 poz. 70, dalej: **Ustawa wywłaszczeniowa**).

Od czasu zmiany systemu politycznego w Polsce tj. od 1989 r., byli właściciele zgłaszają żądania zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Opracowanych zostało wiele projektów ustaw mających na celu uregulowanie procesu reprivatyzacji, jednak dotychczas żadna z nich nie przeszła pomyślnie procesu legislacyjnego. Biorąc pod uwagę brak rozwiązań ustawowych, które wprost określałyby sposób postępowania w sprawach roszczeń reprivatyzacyjnych byłych właścicieli, spory prowadzone w tym zakresie są ograniczone do tzw. „reprivatyzacji sądowej”. Najważniejszą różnicą między reprivatyzacją ustawową, a reprivatyzacją sądową jest sposób oceny zasadności roszczeń reprivatyzacyjnych. W przypadku reprivatyzacji sądowej, zasadność roszczenia jest zależna od zasadności decyzji wywłaszczeniowej, na podstawie której odebrana została własność nieruchomości. Zasadność takiej decyzji oceniana



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

jest przez pryzmat przepisów prawnych obowiązujących w czasie jej wydawania. Dotychczas opracowywane projekty ustaw reprivatyzacyjnych zakładały natomiast reprivatyzację powszechną, nie

uzależniając zasadności roszczeń reprivatyzacyjnych od zgodności z prawem decyzji wyłączeniowej. (K. Osajda, 2009).

(a) Nieruchomości niemieckie i opuszczone po II wojnie światowej

Niektóre nieruchomości, do których zgłaszane są roszczenia reprivatyzacyjne to nieruchomości przejęte na własność Skarbu Państwa na mocy Dekretu o majątkach opuszczonych i niemieckich, który miał zastosowanie m.in. do nieruchomości niemieckich, a także nieruchomości, których właściciele utracili ich posiadanie w związku z rozpoczęciem II Wojny Światowej i nie odzyskali go po jej zakończeniu. Zgodnie z art. 15 Dekretu o majątkach opuszczonych i niemieckich, osoby, które utraciły posiadanie nieruchomości w związku z rozpoczęciem II wojny światowej, mogły w terminie do 31 grudnia 1947 r. złożyć wniosek o przywrócenie posiadania majątku, który powinien być, co do zasady, rozpatrzony pozytywnie, pod warunkiem, iż w danym stanie faktycznym nie występowały przeszkody określone w art. 22 Dekretu. Przeszkodami do przywrócenia posiadania było przejęcie majątku na rzecz Skarbu Państwa na mocy dekretu z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. 1946 nr 3 poz. 17) a także zgłoszenie zarzutu przez władzę lub instytucję bezpośrednio podległą ministerstwu sprawującemu zarząd nad majątkiem.

W przypadku niezgłoszenia wniosku o przywrócenie posiadania w wyżej wskazanym terminie, Skarb Państwa nabywał majątek przez zasiedzenie. W stosunku do nieruchomości, termin zasiedzenia wynosił 10 lat, a w stosunku do ruchomości – 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym zakończona została wojna. Na podstawie wniosku właściwego urzędu likwidacyjnego tak uzyskane prawo własności ujawniane było w księgach hipotecznych. Niekiedy urzędy likwidacyjne rezygnowały ze zgłaszania wniosku o wpisanie prawa własności Skarbu Państwa do księgi hipotecznej nieruchomości, co nie oznacza jednak, że Skarbowi Państwa prawo własności nie przysługuje. Państwo nabywało prawo własności nieruchomości po spełnieniu dwóch przesłanek: (a) nieruchomość stanowiła majątek opuszczony w rozumieniu Dekretu oraz (b) upłynął termin zasiedzenia. W przypadku spełnienia tych przesłanek, prawo własności Skarbu Państwa pozostaje w mocy i może być stwierdzone orzeczeniem sądu o charakterze deklaratoryjnym, wydanym w trybie nieprocesowym (tak np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2014 r., sygn. akt: III CZP 98/14).

(b) Nieruchomości przejęte na podstawie umów międzynarodowych

Polska Rzeczpospolita Ludowa zawarła szereg międzynarodowych umów indemnizacyjnych m. in. z Kanadą, Stanami Zjednoczonymi, Francją, Danią, Szwajcarią, Szwecją, Wielką Brytanią czy Norwegią. Umowy te miały na celu uregulowanie roszczeń byłych właścicieli nieruchomości położonych w Polsce, będących obywatelami państwa-strony umowy indemnizacyjnej, poprzez wypłatę ryczałtowych odszkodowań na rzecz państw będących



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

drugą stroną umowy. Zgodnie z postanowieniami tych umów, roszczenia związane z nacjonalizacją lub innym przejściem przez Polskę mienia zgłaszane do rządów tych państw przez ich obywateli, nie miały być przez te rządy popierane ani przedstawiane rządowi polskiemu. W przypadku zaś przedstawienia takich roszczeń bezpośrednio rządowi polskiemu, przekazane miały być rządowi państwa, które otrzymało takie ryczałtowe odszkodowanie. Wyżej wskazane umowy międzynarodowe nie zostały opublikowane ani ogłoszone, przez co kwestionowano ich moc obowiązującą, co znacząco utrudniało rządowi polskiemu przejmowanie nieruchomości na własność na tej podstawie. W celu uniknięcia tych wątpliwości, uchwalona została ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. 1968 nr 12 poz. 65), która w art. 3 przewiduje możliwość wpisania do księgi wieczystej Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości. Wpis może zostać dokonany na podstawie deklaratoryjnej decyzji Ministra Finansów, która wydawana jest po zbadaniu czy zostały spełnione przesłanki:

(i) czy nieruchomość nie znajduje się we władaniu osoby, która uzyskała odszkodowanie  
 (ii) czy nieruchomość objęta została zakresem umowy indemnizacyjnej oraz

(iii) czy osobom uprawnionym wypłacone zostało odszkodowanie na podstawie tej umowy.

Ustawa jest wciąż obowiązująca, jednak skorzystanie z przewidzianego przez nią trybu może okazać się problematyczne ze względu na trudności z uzyskaniem decyzji Ministra Finansów uprawniającej do dokonania wpisu. Brak możliwości uzyskania pozytywnej decyzji Ministra Finansów wynika w wielu przypadkach z zagubienia lub zniszczenia w czasie transformacji ustrojowej państwa polskiego list określających, które nieruchomości przeszły na rzecz Skarbu Państwa. Listy takie zachowały się jednak w stosunku do umów ze Stanami Zjednoczonymi oraz Wielką Brytanią. Możliwe jest również zgłoszenie wniosku do państw, które podpisywały z Polską umowy indemnizacyjne o uzyskanie kopii takich dokumentów, o ile zachowały się one w tamtejszych archiwach.

(c) Nieruchomości przejęte na podstawie wywłaszczenia

Nieruchomości przejmowane były również na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji wywłaszczeniowych wydawanych w oparciu o przepisy m. in. wspomnianych wyżej Dekretu wywłaszczeniowego oraz Ustawy wywłaszczeniowej. Tak jak zaznaczono wcześniej, byli właściciele, którzy utracili własność nieruchomości właśnie wskutek wywłaszczenia, mogą dochodzić zwrotu nieruchomości lub odszkodowania za utraconą własność na drodze sądowej. W celu wystąpienia z powództwem cywilnym o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia, byli właściciele nieruchomości (oraz ich następcy prawni) muszą najpierw wystąpić o stwierdzenie nieważności decyzji wywłaszczeniowej. Decyzje oceniane powinny być w świetle przepisów obowiązujących w czasie ich wydania. Decyzja wywłaszczeniowa może zostać podważona na drodze sądowoadministracyjnej. Jeśli wydane zostanie orzeczenie stwierdzające nieważność decyzji, byli właściciele mogą dochodzić zwrotu nieruchomości. Wskazać jednak należy, iż nie można stwierdzić nieważności decyzji administracyjnej, jeżeli wywołała ona nieodwracalne skutki prawne – w takim



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

przypadku stwierdza się, że decyzja wydana została z naruszeniem prawa, a byłym właścicielom przysługuje jedynie roszczenie odszkodowawcze. Decyzja stwierdzająca nieważność lub wydanie decyzji z naruszeniem prawa otwiera byłym właścicielom drogę do wystąpienia z roszczeniami odpowiednio o zwrot nieruchomości lub odszkodowanie. W przypadku stwierdzenia nieważności decyzji, byli właściciele mogą się ubiegać o zwrot nieruchomości w naturze, który jest często zdecydowanie bardziej niekorzystny dla gminy niż wypłata odszkodowania ze względu na przykład na aktualny sposób zagospodarowania tej nieruchomości.

Należy również zaznaczyć, że Skarb Państwa wielokrotnie wszczynał postępowania sądowe w celu stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości. W przypadku bowiem gdy nieruchomości przejęte zostały ponad 30 lat temu, termin zasiedzenia nieruchomości do czasu zgłoszenia roszczenia powinien już upłynąć, nawet w przypadku przyjęcia, że Skarb Państwa był posiadaczem w złej wierze. Na ten temat wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 11 stycznia 2013 r. (sygn. akt I CSK 704/12). Zgodnie z tym postanowieniem, bieg terminu zasiedzenia uległ zawieszeniu do 1985 r. w związku z realnym brakiem możliwości wzruszenia decyzji wywłaszczeniowej do tego czasu i braku możliwości wystąpienia przez byłych właścicieli z roszczeniami windykacyjnymi w stosunku do nieruchomości. W świetle tego stanowiska Sądu Najwyższego nie można jednak wykluczyć, iż w najbliższym czasie Skarb Państwa będzie mógł skutecznie wnieść o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości, jako że termin zasiedzenia w przypadku przyjęcia, iż jego bieg pozostawał zawieszony jedynie do 1985 r., a zatem upłynie już w 2015 r.

Czas trwania zawieszenia biegu terminu zasiedzenia jest jednak nadal przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2014 r. (sygn. akt: V CSK 405/13), każdy przypadek zawieszenia biegu terminu zasiedzenia w związku z niemożnością dochodzenia roszczeń przed 1989 r. ze względów politycznych, powinien być analizowany indywidualnie, a osoba powołująca się na niemożność dochodzenia roszczeń z tych względów powinna wykazać, jakie okoliczności spowodowały brak takiej możliwości. Okres zawieszenia biegu terminu zasiedzenia może się zatem różnić w zależności od okoliczności sprawy, w każdym wypadku powoływania się na okoliczności polityczne związane z ustrojem PRL, nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że bieg terminu zasiedzenia zaczął biec ponownie po zmianie systemu politycznego.

Postępowanie sądowe o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości jest wszczynane na wniosek, który może zgłosić każdy zainteresowany. Wniosek podlega opłacie stałej 2000 PLN. W przypadku, gdy nie są znane osoby zainteresowane (np. właściciel nieruchomości lub jego spadkobiercy) inne niż wnioskodawca, sąd obligatoryjnie wzywa te osoby do udziału w postępowaniu przez ogłoszenie w prasie o zasięgu ogólnopolskim, którego koszt ponosi wnioskodawca. Jeżeli właściciel nieruchomości lub jego spadkobiercy są znani, jednak nie jest znane ich miejsce pobytu, konieczne będzie ustanowienie dla tych osób kuratora, którego wynagrodzenie obciąża wnioskodawcę jako podmiot, którego wniosek spowodował konieczność ustanowienia kuratora.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

## 2.2 Nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym

W związku z zawirowaniami społecznymi po II wojnie światowej, wiele nieruchomości wciąż ma nieuregulowany stan prawny. Po śmierci ostatnich znanych właścicieli nieruchomości, czy to w czasie II wojny światowej czy też już po jej zakończeniu, nie zgłosili się następcy prawni, którym przysługuje prawo własności nieruchomości. Niekiedy niezgłoszenie się następców prawnych było spowodowane ich brakiem, czasami jednak następcy prawni nie byli zainteresowani uregulowaniem stanu prawnego nieruchomości ze względu na jej zły stan faktyczny.

Nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym stanowią poważny problem dla administracji publicznej i samorządu terytorialnego, ze względu na brak możliwości podjęcia jakichkolwiek działań mających na celu renowację czy też wyburzenie znajdujących się na nich budynków.

Uregulowanie stanu prawnego nieruchomości może zostać dokonane przez przeprowadzenie postępowania spadkowego w celu ustalenia następców prawnych ostatnich znanych właścicieli nieruchomości. Gmina jest jednym z podmiotów uprawnionych do wystąpienia o stwierdzenie nabycia spadku. Po otrzymaniu wniosku o stwierdzenie nabycia spadku, sąd ogłasza w prasie ogólnopolskiej o wezwaniu spadkobierców do stawienia się w celu objęcia spadku. W przypadku niezgłoszenia się żadnego spadkobiercy w ciągu 6 miesięcy od publikacji ogłoszenia, sąd wydaje postanowienie o nabyciu spadku przez gminę lub Skarb Państwa.

W przypadku, gdy nieruchomość nie posiada księgi wieczystej i nie istnieją żadne inne dokumenty pozwalające na ustalenie osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, gmina ma możliwość wywłaszczenia jej na podstawie

art. 113 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2014.518 j.t., dalej: **u.g.n.**) nawet w przypadku, gdy jej stan prawny jest nieuregulowany.

Wywłaszczenie podlega jednak ograniczeniom wynikającym z tej ustawy, w szczególności może zostać dokonane jedynie na cel publiczny oraz za wypłatą odszkodowania.

W celu dokonania wywłaszczenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, Starosta ogłasza o zamiarze wywłaszczenia w prasie ogólnopolskiej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości i na stronie internetowej starostwa. W razie niezgłoszenia się osób uprawnionych w ciągu 2 miesięcy, Starosta może wszcząć postępowanie wywłaszczeniowe oraz wydać postanowienie o przejściu własności nieruchomości na gminę lub Skarb Państwa.

Jeżeli zgłoszą się uprawnione osoby, muszą udowodnić swoje prawa do nieruchomości, przedstawiając odpowiednie dokumenty. Jeżeli osoby te wykażą, że przysługują im prawa rzeczowe do nieruchomości, wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego powinno być poprzedzone negocjacjami z tymi osobami.

Wywłaszczenie może zostać dokonane jedynie za uprzednią wypłatą odpowiedniego odszkodowania. Odszkodowanie powinno zostać wypłacone w wysokości odpowiadającej wartości rynkowej wywłaszczanej nieruchomości, która określana jest jako najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku z uwzględnieniem cen transakcyjnych na rynku przy przyjęciu, że strony były od siebie niezależne, nie działały w



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

sytuacji przymusowej i miały stanowczy zamiar zawarcia umowy, a także upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy. W przypadku, gdy nieruchomość ma ustalony stan prawny, odszkodowanie należy się osobom, którym przysługuje do niej prawo własności. Jeśli natomiast właściciele nieruchomości są nieznani lub odmawiają przyjęcia odszkodowania, należy je wpłacić do depozytu sądowego na okres 10 lat (T. Woś, 2011).

Wywłaszczenie może zostać dokonane jedynie w stosunku do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne, lub dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Istotnym ograniczeniem dotyczącym wywłaszczenia jest zatem konieczność uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wskazania w nim obszarów przeznaczonych na określone cele publiczne albo wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przykładowy katalog celów publicznych podany został w art. 6 u.g.n i zawiera m.in.

- (a) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, linie kolejowe i drogi wodne, urządzenia transportu publicznego;
- (b) opiekę nad zabytkami;
- (c) wykorzystanie budynku na siedzibę urzędu, sądu, prokuratury, szkoły, uczelni, placówki opieki zdrowotnej, przedszkole, dom opieki społecznej, obiekt sportowy, areszt, zakład karny lub pocztę;
- (d) urządzenie w budynku miejsca pamięci narodowej.

Wskazać jednak należy, iż jeżeli w ciągu 7 lat od dnia wydania decyzji o wywłaszczeniu nie zostaną rozpoczęte prace prowadzące do realizacji celu publicznego lub w ciągu 10 lat od decyzji cel ten nie zostanie osiągnięty, byli właściciele i ich spadkobiercy mogą ubiegać się o zwrot tej nieruchomości, jednocześnie oddając sumę odszkodowania.

### **2.3 Nieruchomości skrajnie zaniedbane lub grożące zawaleniem**

- (a) Nieruchomości nienależące do gminy

Nieuregulowany stan prawny nieruchomości uniemożliwia podjęcie przez jednostki samorządu terytorialnego jakichkolwiek działań mających na celu renowację znajdujących się na nich budynków albo ich wyburzenie w przypadku złego stanu takich budynków.

Przeprowadzenie remontu lub modernizacji budynków, znajdujących się w rejestrze zabytków jest znacznie uproszczone, gdyż budynki te podlegają specjalnej ochronie. Zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2014.1446 j.t., dalej: **u.o.z.**) wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, przeprowadzenie, w terminie określonym w tej decyzji, prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku. Gmina może





WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

również samodzielnie wykonać prace określone w decyzji na zasadzie wykonania zastępczego. W takim przypadku, konserwator zabytków wydaje decyzję, w której określa wysokość wierzytelności gminy z tytułu wykonania zastępczego, co umożliwi gminie wystąpienie z roszczeniem regresowym w stosunku do właściciela budynku, w wysokości określonej w tej decyzji. Stwierdzona decyzją wierzytelność regresowa gminy podlega zabezpieczeniu hipoteką przymusową na nieruchomości zabudowanej budynkiem znajdującym się w rejestrze zabytków. Warto również wspomnieć, iż właściciel zabytku, który nie zabezpieczył go odpowiednio m. in. przez zniszczeniem, podlega karze aresztu, grzywny lub ograniczenia wolności.

Wiele budynków skrajnie zaniedbanych nie znajduje się w rejestrze zabytków, gmina zaś nie ma możliwości złożenia wniosku o umieszczenie ich w tym rejestrze. Wniosek taki złożyć może jedynie właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości. Konserwator zabytków może wpisać budynek do rejestru zabytków z urzędu. W stosunku do budynków, które mogą zostać uznane za zabytki, gmina może zasignalizować konserwatorowi zabytków konieczność umieszczenia budynku w rejestrze, co jednak nie obliuguje konserwatora do podjęcia jakichkolwiek działań w tym zakresie. Nawet jednak w przypadku, gdy budynek nie znajduje się w rejestrze zabytków, na podstawie art. 61 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz. U. 2013 poz. 1409 t.j.), na jego właścicielu ciąży obowiązek utrzymywania go w należytym stanie technicznym. W przypadku niedotrzymania tego obowiązku, właściciel podlega karze grzywny nie mniejszej niż 100 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Ustawa prawo budowlane przewiduje ponadto obowiązek poddawania niektórych obiektów budowlanych okresowej kontroli pod względem ich prawidłowego stanu technicznego. Obowiązek ten nie dotyczy m.in. budynków mieszkalnych czy budownictwa letniskowego i zagrodowego. Jednakże w przypadku stwierdzenia przez właściwy organ nadzoru budowlanego nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego mogącego spowodować zagrożenie życia, lub zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa mienia lub środowiska, organ nadzoru budowlanego może nakazać przeprowadzenie kontroli stanu technicznego obiektu oraz zażądać przedstawienia ekspertyzy dotyczącej stanu technicznego obiektu lub jego części. W przypadku, gdy wyniki kontroli wykażą nieprawidłowości, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest zobowiązany do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Niedopełnienie tego obowiązku może skutkować np. uszczerbkiem na zdrowiu lub śmiercią osoby, czy też katastrofą budowlaną, w takim zaś przypadku, właściciel lub zarządca obiektu, może odpowiadać np. za przestępstwo nieumyślnego spowodowania śmierci czy uszczerbku na zdrowiu na podstawie kodeksu karnego w związku z niedopełnieniem przez niego obowiązków w postaci dbania o należyty stan techniczny budynku. W przypadku, gdy stan techniczny budynku stwarza niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia i niezbędne jest niezwłoczne podjęcie działań mających na celu usunięcie takiego niebezpieczeństwa, gmina może na koszt właściciela zastosować niezbędne środki zabezpieczające. Gmina nie jest jednak w tym przypadku



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

uprawniona do podjęcia działań wykraczających poza działania zabezpieczające. Przykładowo, jeżeli odpada tynk z elewacji, gmina może założyć siatki ochronne, w celu uchronienia przechodniów przed odpadającym tynkiem, jednak nie może dokonać remontu elewacji. Gminie przysługuje roszczenie regresowe z tytułu wykonanych prac w stosunku do właściciela nieruchomości. Wysokość wierzytelności powinna zostać stwierdzona decyzją organu nadzoru budowlanego, która po uprawomocnieniu umożliwi zabezpieczenie wierzytelności hipoteką przymusową.

Budynki, które nie są poddawane okresowym kontrolom na podstawie przepisów prawa budowlanego również powinny być przez właścicieli i zarządców utrzymywane w należyтым stanie technicznym. Właściwy inspektor nadzoru budowlanego, w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany zagraża lub może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia, może nakazać właścicielowi nieruchomości lub zarządcy nieruchomości usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku. W przypadku nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości, adresatem decyzji może być podmiot, w którego władaniu faktycznie znajduje się nieruchomość. Jednocześnie, inspektor nadzoru budowlanego może zakazać korzystania z tego obiektu do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Nieruchomości, które nie należą do gminy, mogą zostać wywłaszczone na rzecz gminy na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Do wywłaszczenia będą miały zastosowanie ograniczenia takie jak zostały opisane w punkcie 1.2. powyżej tj. może zostać dokonane jedynie w stosunku do nieruchomości, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zostały przeznaczone na cel publiczny lub nieruchomości w stosunku, do których

wydana została decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Katalog celów publicznych w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami znajduje się w art. 6 pkt 1-9b tej ustawy, chociaż art. 6 pkt 10 u.g.n. przewiduje także, że cele publiczne mogą zostać określone w innych ustawach. Jako przykłady celów publicznych określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, które mogą mieć zastosowanie w stosunku do nieruchomości położonych w Łodzi można wskazać:

- (a) budowę i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych, oraz
- (b) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (zgodnie z art. 3 pkt 1 tej ustawy, zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

naukową), czy

(c) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, linie kolejowe i drogi wodne lub urządzenia transportu publicznego. Cele publiczne określone w innych ustawach to np. budowa i ustanawianie muzeów, które zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. 2012 poz. 987 t.j.) pełnią cele publiczne.

Wywłaszczenie nieruchomości umożliwia gminie dokonanie remontu lub modernizacji położonego na niej budynku na własny koszt. Z punktu widzenia interesów gminy istnieje jednak ryzyko żądania zwrotu nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela za zwrotem odszkodowania w przypadku, gdy wskazany w decyzji wywłaszczeniowej cel publiczny nie zostanie osiągnięty lub nie zostaną rozpoczęte prace mające na celu jego osiągnięcie. Biorąc pod uwagę konstytucyjnie zagwarantowaną ochronę własności prywatnej, wywłaszczenie nieruchomości powinno być jednak rozwiązaniem ostatecznym, stosowanym przede wszystkim w przypadkach, gdy zaniedbanie budynku wynika w dużej mierze z braku woli właściciela do podejmowania jakichkolwiek czynności mających na celu utrzymanie go w dobrym stanie.

Instrumentem, który może zachęcić właścicieli budynków do utrzymywania ich w należytym stanie technicznym oraz zapobieganiu powstawania pustostanów jest **podatek od nieruchomości**, którego szczegółowe stawki, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2014 poz. 849 t.j., dalej również: **u.p.o.l.**) ustalane są uchwałą rady gminy. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, **gmina może różnicować wysokość stawki podatku od nieruchomości dla budynków między innymi w zależności od stanu i wieku budynku oraz sposobu jego wykorzystywania**. Przepis ten umożliwia gminie ustanowienia zwolnień od podatku od nieruchomości np. przez pewien okres czasu od przeprowadzenia działań renowacyjnych. Gmina może również wprowadzić wyższe stawki podatku (z zastrzeżeniem, iż nie mogą one przekraczać limitów ustawowych określonych w art. 5 u.p.o.l.) w stosunku do pustostanów lub budynków w złym stanie technicznym.

Jedną z przyczyn powstawania pustostanów jest również rozdrobnienie właścicielskie nieruchomości, które może powodować trudności w podejmowaniu decyzji np. dotyczących prac remontowych. Przyczyna ta obejmuje dwie sytuacje: rozdrobnienie właścicielskie wynikające z wyodrębnienia lokali lub ze współwłasności. Rozwiązaniem problemu rozdrobnienia właścicielskiego może być nabycie przez jednego ze współwłaścicieli prawa własności pozostałych części nieruchomości. W przypadku, gdy właściciele lokali lub współwłaściciele nieruchomości nie mogą dojść do porozumienia, w ograniczonych przypadkach można doprowadzić do przymusowego zbycia lokalu przez jednego z właścicieli lub przez sądowe zniesienie współwłasności.

Przymusowa sprzedaż lokalu została uregulowana w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. 2000 nr 80 poz. 903 t.j.), można ją przeprowadzić w stosunku do właściciela, który:

(a) długotrwale zalega z zapłatą należnych od niego opłat,



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

(b) wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu,

(c) przez swoje niewłaściwe zachowanie czyni korzystanie z innych lokali lub z nieruchomości wspólnej uciążliwym.

Żądanie sprzedaży lokalu może być dochodzone przez wspólnotę mieszkaniową (oraz prokuratora) na drodze procesu cywilnego. Gmina nie ma możliwości wytoczenia takiego powództwa samodzielnie, jednak w przypadku gdy jest właścicielem jednego z lokali w budynku, może jednak uczestniczyć w głosowaniu nad uchwałą dotyczącą wytoczenia powództwa. Wspomnieć jednak należy, iż przymusowa sprzedaż lokalu jest rozwiązaniem ostatecznym, a praktyka sądów pokazuje, że zaniedbania, których dopuszcza się właściciel muszą być poważne i notoryczne.

Sądowe zniesienie współwłasności następuje na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego. Sądowego zniesienia współwłasności może żądać każdy ze współwłaścicieli, a także prokurator.

Postępowanie przeprowadzane jest w trybie nieprocesowym i może uwzględniać:

(a) podział fizyczny rzeczy pomiędzy współwłaścicieli z wyrównaniem różnicy wartości przez dopłaty;

(b) przyznanie całej rzeczy jednemu ze współwłaścicieli lub kilku na współwłasność za ich zgodą i zasądzenie od nich spłat na rzecz pozostałych współwłaścicieli,

(c) licytacyjną sprzedaż rzeczy wspólnej (podział cywilny).

Postępowanie takie może zostać wszczęte przez gminę w przypadku gdy jest ona współwłaścicielem nieruchomości.

Powodem zaniedbania budynku często jest brak środków finansowych właściciela na utrzymanie budynku w dobrym stanie technicznym. Rozwiązaniem w takim przypadku byłoby rozważenie udzielenia przez gminę pomocy finansowej właścicielom, co może okazać się w niektórych przypadkach znacząco utrudnione lub nawet niemożliwe, ze względu na liczne ograniczenia w zakresie wydatkowania środków własnych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Sposób udzielania dotacji przez gminę reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240, dalej: **u.f.p.**) oraz ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 poz. 594 t.j., dalej: **u.s.g.**). Kontrolę nad gospodarką finansową gmin i związków sprawują regionalne izby obrachunkowe (art. 62 u.s.g.).

Zgodnie z art. 221 u.f.p. podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Określenie podmiotów niedziałających w celu osiągnięcia zysku nie nasyca szczególnych problemów. Praktyka jednak pokazuje, iż najbardziej problematycznym zagadnieniem przy określaniu możliwości udzielenia dotacji często okazuje się określenie celów publicznych.

Ważną wskazówką do określenia, na jakie cele może zostać udzielona dotacja jest art. 7 u.s.g.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

zawierający katalog otwarty zadań własnych gminy, który zawiera m. in. sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Nie ulega zatem wątpliwości, że dozwolone jest udzielanie dotacji osobom fizycznym i prawnym, nieprowadzącym działalności gospodarczej, czy wspólnotom mieszkaniowym na renowację i utrzymanie obiektów zabytkowych. W przypadku budynków niebędących zabytkami, udzielenie dotacji na remont może zostać zakwestionowane przez właściwą regionalną izbę obrachunkową. Przykładem zakwestionowania uchwały rady gminy ze względu na niedopuszczalny sposób wydatkowania środków własnych jest skarga Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu na uchwałę gminy Karpacz, która wprowadzała dotacje dla wspólnot mieszkaniowych działających na terenie gminy. Dotacje te miały zostać przeznaczone między innymi na remont dachu czy elewacji. Sprawa została ostatecznie rozpatrzona wyrokiem z dnia 21 października 2008 r. (sygn. akt III GSK 411/08), w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „Takim celem (celem publicznym – przyp. aut.) nie służy zaś dotacja na rzecz wspólnoty mieszkaniowej, gdyż taka dotacja służy jedynie właścicielom lokali należącym do wspólnoty mieszkaniowej. Wynika to z art. 13 ust. 1 u.w.l., skoro to właściciel ponosi wydatki związane z utrzymaniem jego lokalu, jest obowiązany utrzymać swój lokal w należyłym stanie, przestrzegać porządku domowego, uczestniczyć w kosztach zarządu związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej, korzystać z niej w sposób nieutrudniający korzystania przez innych współwłaścicieli oraz współdziałać z nimi w ochronie wspólnego dobra.” W świetle przytoczonego wyroku NSA, udzielanie przez gminę dotacji może być dokonywane jedynie na cele publiczne, za które nie można uznać przeprowadzenia remontu budynku prywatnego.

Takim samym ograniczeniem podlega również udzielanie przez gminę pożyczek na remont budynku osobom fizycznym i prawnym. Co do zasady, gmina może udzielać pożyczek, jednak pożyczki te mogą być udzielane jedynie w celu wykonania zadań gminy, w szczególności zaspokajania potrzeb publicznych. W sprawie udzielania pożyczek mieszkańcom na cele remontowe wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 4 grudnia 2009 r. (sygn. akt: I Sa/Kr 544/09): „udzielanie nieoprocentowanych pożyczek przez Gminę Miejską K. na remonty budynków, w tym remonty elewacji budynków będących poza Zarządem Budynków Komunalnych nie może być uznane za realizację zadań własnych gminy mieszczących się w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów. Pożyczki te są, jak stwierdziło Kolegium RIO przeznaczone na zaspokojenie potrzeb jedynie tych właścicieli, których lokale wchodziły w skład określonej nieruchomości, a więc wąskiej grupy mieszkańców, której nie można uznać za wspólnotę samorządową w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.” Również w tym przypadku ograniczeniem w zakresie udzielania przez gminę pożyczek osobom fizycznym i prawnym jest określenie celu publicznego pożyczki. W świetle powyższego wyroku udzielenie pożyczki na potrzeby remontu budynku niewpisanego do rejestru zabytków i będącego własnością prywatną nie może zostać uznane za realizację zadań publicznych.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

Jednym ze sposobów na umożliwienie gminie finansowania remontu lub modernizacji obiektów nienależących do gminy, możliwym do zastosowania w praktyce, jest nabywanie przez gminę prawa własności takich nieruchomości, co jednak wiąże się z dużymi nakładami finansowymi.

Zasadniczo gmina może nabyć prawo własności nieruchomości na podstawie:

- (i) decyzji wywłaszczeniowej (z zastrzeżeniem ograniczeń wskazanych w części 1.2.) – co wiąże się z koniecznością wypłaty odszkodowania dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości ewentualnie złożeniem kwoty odszkodowania do depozytu;
- (ii) umowy cywilnoprawnej zawartej z właścicielem nieruchomości, co wiąże się z koniecznością zapłaty ceny;
- (iii) orzeczenia o stwierdzeniu nabycia spadku;
- (iv) orzeczenia o stwierdzeniu zasiedzenia nieruchomości, co wiąże się z poniesieniem kosztów sądowych o czym szerzej w części 2.1(c).

Możliwe jest także zawieranie przez gminę umów uprawniających do korzystania z nieruchomości (takich jak umowa najmu czy dzierżawy), co uzasadnia czynienie nakładów na przedmiot tego prawa przez gminę jako najemcę czy dzierżawcę. Pomimo że rozwiązanie takie jest zdecydowanie mniej kosztowne w porównaniu z nabyciem własności nieruchomości, należy zwrócić uwagę na fakt, iż obowiązek czynienia nakładów na przedmiot najmu i dzierżawy jest znacząco ograniczony. Istnieje ryzyko zakwestionowania przez Regionalną Izbę Obrachunkową zbyt daleko idących nakładów finansowych na taką nieruchomość.

(b) Nieruchomości należące do gminy

Nieruchomości należące do gminy mogą być odnawiane za pomocą środków własnych tej jednostki – jednym z zadań własnych gminy są właśnie sprawy z zakresu gminnego budownictwa mieszkalnego oraz utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i obiektów administracyjnych. Przeszkodą do przeprowadzenia remontu lub modernizacji budynków jest jednak ograniczony budżet jednostek samorządu terytorialnego, który może okazać się niewystarczający do tych celów, biorąc pod uwagę szeroki zakres zadań własnych gminy.

Godne uwagi rozwiązanie zostało w tym zakresie przyjęte przez gminę Wałbrzych. Zgodnie z zasadami wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobów mieszkaniowych gminy, Wałbrzych udostępnia lokale przeznaczone do remontu we własnym zakresie i na koszt własny przyszłego najemcy. Najemcą lokalu do remontu w pierwszej kolejności mogą być osoby, których potrzeby mieszkaniowe nie zostały zaspokojone i które udokumentują pobyt stały w Wałbrzychu, wynoszący co najmniej 2 lata, lub są osobami opuszczającymi domy dziecka, rodziny zastępcze i inne placówki opiekuńczo-wychowawcze oraz zakłady, w których przebywali nie z własnej woli a przed umieszczeniem w danej placówce – zakładzie zamieszkiwały w Wałbrzychu i nie mają możliwości powrotu do poprzedniego miejsca zamieszkania, a które w szczególności spełniają poniższe warunki:

- (i) nie posiadają tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego,
- (ii) nie mogą zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych w inny sposób,
- (iii) nie osiągają dochodu określonego w art. 30 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 133, poz. 654 z późn. zm.).

Po zakończeniu remontu, które potwierdzone jest podpisaniem protokołu zdawczo-odbiorczego, osoba, która dokonała remontu, wstępuje w stosunek najmu tego lokalu na czas nieokreślony i jest uprawniona do nabycia lokalu w trybie bezprzetargowym zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n. Najemca ma prawo pierwszeństwa nabycia wyremontowanego lokalu, co więcej zgodnie z Uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr XXIX/82/04 z dnia 29 września 2004 r., najemca otrzymuje bonifikatę w wysokości 99% wartości lokalu. Rozwiązanie zastosowane w Wałbrzychu nie tylko umożliwi renowację lokali i budynków bez czynienia bezpośrednich nakładów na ten cel przez gminę, ale również przerzuca obowiązek dalszego utrzymywania nieruchomości na osoby wykupujące je (podobne rozwiązanie zastosowano w Łodzi implementując program "Strych", dotyczący adaptacji strychów i poddaszy).

Kolejnym sposobem na przeprowadzenie rewitalizacji bez nadmiernego angażowania środków publicznych jest partnerstwo publiczno-prywatne (dalej również **PPP**), polegające na współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego przy realizacji zadań publicznych lub projektów, poprzez współfinansowanie lub inną formę współpracy partnerskiej, w której ryzyko finansowe ponoszone przez sektor publiczny jest w znacznym stopniu ograniczone. Projekty w zakresie remontów i modernizacji często wykonywane są na podstawie koncesji na roboty budowlane, która jest swoistym zamówieniem publicznym na roboty budowlane, gdzie zapłatą jest prawo do eksploatacji obiektu lub zapłata pieniężna wraz z prawem eksploatacji. W przypadku renowacji budynków mających zostać przeznaczonych na cele mieszkaniowe, wynagrodzenie partnera prywatnego może zawierać oprócz wynagrodzenia za prace remontowe i modernizacyjne, miesięczne lub roczne wynagrodzenie za utrzymywanie budynków w należytych stanie technicznym, a także możliwość pobierania wpływów z tytułu najmu powierzchni komercyjnych.

Wskazać należy, że stawki czynszu za najem lokali służących do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych podlegają ograniczeniom ustanowionym w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2014 poz. 150 t.j., dalej również: **u.o.l.**). Ustawa przewiduje, że wysokość stawek czynszu lokali wchodzących do zasobu mieszkaniowego gminy regulowana jest uchwałą rady gminy. W przypadku zatem, gdy to gmina jest wynajmującym, a jedynie wpływ z tytułu najmu pobierany jest przez partnera prywatnego, stawki czynszu nie mogą przekraczać tych ustalonych uchwałą rady gminy. Również w przypadku, gdy wynajmującym jest partner prywatny, wysokość czynszu i innych opłat z tytułu używania lokalu poddana jest pewnym ograniczeniom. Zgodnie z art. 9 u.o.l. właściciel może dokonać podwyżki czynszu lub innych opłat za używanie lokalu nie częściej, niż co 6 miesięcy. Co więcej, art. 8a u.o.l. ogranicza możliwość podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu w przypadku, jeśli wysokość czynszu lub innych opłat w skali roku miałyby przekroczyć lub podwyżka następowalaby z poziomu wyższego niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, jedynie w uzasadnionych przypadkach. Za uzasadnione



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

przypadek podwyżki czynszu, na podstawie art. 8a ust. 4e u.o.l., uważa się podwyżkę czynszu lub innych opłat w wysokości nieprzekraczającej w danym roku kalendarzowym średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym.

Przy wdrażaniu projektów opartych na PPP należy mieć na uwadze przepisy unijne dotyczące pomocy publicznej i zamówień publicznych. Wielokrotnie bowiem projekty PPP były przedmiotem skarg składanych do Komisji Europejskiej. Przetargi, na podstawie których wyłaniany jest podmiot z którym wykonywany będzie projekt powinny być przeprowadzane z poszanowaniem zasad konkurencji, w sposób jawny i przejrzysty.

Warto również wspomnieć o możliwości finansowania inicjatyw rewitalizacyjnych przy pomocy środków unijnych. Programem unijnym, który wspiera takie inicjatywy jest przede wszystkim inicjatywa JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*). W latach 2007-2013 wdrożona została pierwsza transza środków unijnych w ramach tej inicjatywy. Pieniądze przeznaczone zostały m. in. na projekty z zakresu energetyki, rewitalizacji miast czy wsparcia powiązań kooperacyjnych. Kolejna transza dofinansowania przewidziana została na lata 2014-2020. Warunkiem koniecznym skorzystania ze środków inicjatywy JESSICA jest uwzględnienie tego mechanizmu w zapisach Regionalnego Programu Operacyjnego (dalej również: **RPO**).

Niektóre inicjatywy rewitalizacyjne będą mogły zostać zrealizowane m.in. w ramach osi priorytetowej VI "Rewitalizacja i potencjał endogeniczny regionu" RPO Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020. W ramach działania I tej osi, "Dziedzictwo kulturowe i infrastruktura kultury", dofinansowane będą projekty obejmujące prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków w celu umożliwienia im pełnienia funkcji kulturalnych wraz z zakupem niezbędnego wyposażenia. Zgodnie ze wstępnym Szegółowym opisem osi priorytetowych RPO Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 renowacja i konserwacja zabytków będzie jednak możliwa tylko, jeśli jej efektem będzie umożliwienie pełnienia przez obiekt funkcji kulturalnej. Dodatkowo w przypadku, gdy otoczenie wokół zabytku (np. ogród, park) wpisane jest do rejestru zabytków, możliwe będzie objęcie wsparciem prac polegających na jego zagospodarowaniu. Beneficjentami programu mają być: jednostki samorządu terytorialnego, związki, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, jednostki organizacyjne, jednostki posiadające osobowość prawną, organy administracji rządowej oraz ich jednostki podległe, jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, instytucje kultury, organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych, publiczne szkoły artystyczne i uczelnie artystyczne, szkoły wyższe prowadzące działalność w zabytkowych obiektach, archiwa państwowe, PGL Lasy Państwowe i jego jednostki organizacyjne, Lokalne Grupy Działania oraz przedsiębiorcy. Należy jednak zaznaczyć, że w najbliższych miesiącach zostanie wydany zatwierdzony Szegółowy opis osi priorytetowej VI RPO Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, który może różnić się od opisu osi priorytetowej VI RPO podanego powyżej.





WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

Wytyczne dotyczące sposobu przygotowania RPO oraz wstępne kryteria oceny projektów zostały określone w wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, które zostały szerzej opisane w punkcie 3.2(b).

#### **2.4 Wynajmowanie przez gminę lokali użytkowych**

Zasoby lokalowe gminy obejmują również lokale użytkowe. Zasady wynajmowania tych lokali przez gminę ustalane są na podstawie uchwały rady gminy wydanej na podstawie art. 20 ust. 2 pkt 3 u.s.g., Umowa najmu może zostać zawarta na czas określony lub nieokreślony, a sposób ustalenia wysokości czynszu najmu lokali ustalany jest zależnie od trybu zawarcia umowy najmu.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje trzy tryby wynajmu lokali: (a) przez przetarg ograniczony, (b) przetarg nieograniczony oraz (c) w drodze bezprzetargowej. Biorąc pod uwagę fakt, iż do najmu lokali będących zasobem gminy stosuje się przepisy kodeksu cywilnego o najmie, w zasadzie w każdym z tych trybów dozwolone jest ustalenie czynszu na podstawie wysokości obrotów najemcy. Wskazać jednak należy, iż w trybie przetargowym zawierania umowy trudności może następczo porównanie ofert potencjalnych najemców. Niekiedy wynajęcie lokali użytkowych powoduje trudności i lokal taki pozostaje przez dłuższy czas pusty. Korzystnym rozwiązaniem w takim przypadku może okazać się skorzystanie z możliwości tzw. najmu krótkotrwałego polegającego na wynajęciu lokalu na czas nieprzekraczający jednego miesiąca na rzecz osób fizycznych czy jednostek organizacyjnych. Rozwiązanie takie stosowane jest na przykład w dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy. Długość najmu może wynosić nawet kilka godzin, jednak nie może przekraczać jednego miesiąca, a wysokość opłat w przypadku organizacji w lokalu przedsięwzięć niekomercyjnych, np. kulturowych lub społecznych, może być zredukowana do ponoszenia jedynie opłat za media.

Pomimo krótkotrwałości najmu, rozwiązanie takie umożliwia ograniczenie ponoszenia przez gminę kosztów utrzymania pustego lokalu, ponadto aktywizuje okolicę, co sprawia, że staje się ona bardziej atrakcyjna dla potencjalnych nabywców lub najemców. Najem krótkotrwały wymaga jednak dużej elastyczności organizacyjnej oraz szybkiej reakcji wynajmującej gminy, a tym samym wprowadzenia znaczących zmian organizacyjnych. Preferowane byłoby powołanie jednostki organizacyjnej, która usprawniłaby proces wynajmowania lokali.

Podobnie jak w przypadku lokali mieszkalnych, najemca lokalu użytkowego może zostać zobowiązany na podstawie umowy najmu do wykonania remontu lokalu. Z komercyjnego punktu widzenia rozwiązanie takie mogłoby jednak znacząco pogarszać atrakcyjność lokalu i zniechęcać potencjalnych najemców do zawierania z gminą umowy najmu takiego lokalu. Teoretycznie możliwe byłoby udzielenie najemcy na przykład obniżki czynszu najmu w przypadku zobowiązania się do wyremontowania lokalu, mogłoby to jednak budzić trudności w przeprowadzaniu przetargu na wynajem lokali. Porównanie ofert najemców wymagałoby szczegółowego określenia zakresu i wymogów jakościowych prac remontowych, które miałyby zostać wykonane przez najemcę.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

## 2.5 Instrumenty służące do organizacji przestrzeni miejskiej

### (a) Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego

Władze gminy mogą ustalać ogólne warunki zagospodarowania przestrzeni miejskiej. W pierwszej kolejności wskazać należy na obowiązek uchwalenia przez gminę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej również: „Studium”) wynikający z art. 87 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2015 poz. 199 tj., dalej również „u.p.z.p.”). Studium swoim zakresem obejmuje całe terytorium gminy i jest podstawą do uchwalania przez gminę planów miejscowych. Studium składa się z części tekstowej i graficznej. Część tekstową można podzielić na część uwarunkowań, która określa obecnie występujące na danym terenie czynniki mogące mieć wpływ na warunki gospodarowania przestrzenią oraz na część – regulacyjną, zawierającą dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy (W. Sz wajdler, Warszawa 2013). Ustalenia Studium są co do zasady ogólnikowe i nie zawierają przeznaczenia konkretnych terenów na określone cele, są jednak wiążące dla organów gminy przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej również: „m.p.z.p.”).

M.p.z.p. uchwalany jest przez radę gminy na podstawie przepisów u.p.z.p. Ustawa ta nie zawiera ograniczeń co do zakresu terytorialnego m.p.z.p., w praktyce jednak zazwyczaj plan uchwała się dla określonych części terytorialnych gminy. W szczególności w przypadku obszarów silnie zurbanizowanych, objęcie niewielkiego terenu zakresem m.p.z.p. jest korzystne ze względu na możliwość większej szczegółowości planu.

Zważywszy na zakres niniejszego opracowania, przybliżone zostaną jedynie niektóre elementy m.p.z.p., które mogą przyczynić się do zapobiegania powstawaniu pustostanów. Jednym z aspektów kształtowania przez gminę przestrzeni miejskiej w m.p.z.p. jest możliwość określenia w nim granic terenów przeznaczonych pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, których bliskość może zniechęcać potencjalnych najemców lokali użytkowych. Ponadto, m.p.z.p. powinien określać zasady kształtowania zabudowy oraz szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Dopuszczalna szczegółowość regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie wzbudza

kontrowersje w doktrynie. W piśmiennictwie wskazuje się często, że możliwość szczegółowego określenia przeznaczenia budynków jest dopuszczalna, a niejednokrotnie nawet pożądana. Spotkać można również poglądy judykatury, które stanowią, że „szczegółowe przeznaczenie terenu w planie miejscowym ze wskazaniem sposobu ich wykorzystania istniejących budynków przekracza władztwo planistyczne gminy, albowiem przeznaczają teren pod konkretny cel. Zapisy planu w tym zakresie powinny określać jedynie przeznaczenie terenu (pod zabudowę produkcyjną, usługową itp.)” (wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt: II OSK 84/08). Uchwalając m.p.z.p., rada gminy nie powinna zatem wkraczać w uprawnienia organów budowlanych, co będzie miało miejsce na przykład w sytuacji, gdy przepisy m.p.z.p. zawierałyby nakaz likwidacji, przebudowy czy adaptacji budynków już istniejących. Miejskowy



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

plan zagospodarowania przestrzennego może określać zakres, w jakim dopuszczalna jest adaptacja i przebudowa budynków już istniejących na danym terenie.

(b) Scalenie działek w celu ich ponownego wydzielenia

Jedną z przyczyn powstawania pustostanów są problematyczne kształty niektórych działek, przez co znacząco utrudnione jest ich zagospodarowanie czy sprzedaż. Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje instrumenty pozwalające na scalenie działek o problematycznych kształtach oraz ponowne ich wydzielenie tak, aby działki te miały mniej problematyczne kształty. Scalenie działek w celu ich ponownego wydzielenia przeprowadzone jest poprzez postępowanie administracyjne, które może zostać wszczęte z urzędu lub na wniosek osób posiadających interes prawny. Organy gminy mogą przeprowadzić postępowanie scaleniowe i w sprawie podziału nieruchomości w związku z odpowiednimi przepisami obowiązującego planu miejscowego. Możliwość przeprowadzenia postępowania zależy od szczegółowego określenia warunków scalenia i podziału nieruchomości w planie miejscowym, w przypadku ich braku, postępowanie nie może zostać wszczęte. Postępowanie scaleniowo-podziałowe może być wszczęte z urzędu, jeżeli w planie miejscowym określono obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów lub gdy na obszarze przewidzianym do scalenia i podziału gmina jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym ponad 50% powierzchni gruntów.

Organem właściwym w sprawie scalenia i podziału jest rada gminy, która uchwałą decyduje o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości. W uchwale tej określa granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem. Zabudowane części nieruchomości również mogą być objęte uchwałą, za zgodą ich właścicieli lub użytkowników wieczystych.

W przypadku nieruchomości o problematycznych kształtach, które utrudniają ich sprzedaż czy zagospodarowanie, zasadnym jest podjęcie przez gminę właściwych kroków mających na celu scalenie i podział tych działek. Postępowanie to powinno zostać przeprowadzone zgodnie z wyżej wskazaną procedurą. W pierwszej kolejności należy zatem zidentyfikować działki, w stosunku do których zasadnym byłoby przeprowadzenie tej procedury i szczegółowe określenie warunków jej przeprowadzenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

### **3. ANALIZA PROJEKTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH**

#### **3.1 Projekty ustaw reprivatyzacyjnych**

Od czasu transformacji systemowej, wielokrotnie podejmowane były próby ustawowego uregulowania kwestii dotyczących roszczeń reprivatyzacyjnych byłych właścicieli nieruchomości wywłaszczonych przez władze PRL. Próby te były jednak nieudane, a dotychczas na poziomie ustawowym rozwiązany został jedynie problem roszczeń w zakresie tzw. „mienia zabużańskiego”. Dokonane to zostało przy pomocy ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

granicami państwa polskiego (Dz. U. 2004 nr 6 poz. 39), która w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r. (sygn. akt: K 2/04) została następnie zastąpiona ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2005 nr 169 poz. 1418). Ustawa określa sposób realizacji prawa do rekompensaty z tytułu mienia utraconego w wyniku wypędzenia z byłego terytorium RP lub jego opuszczenia w związku z II wojną światową. W pozostałym zakresie, zasady rozpatrywania roszczeń reprivatyzacyjnych byłych właścicieli pozostały nieuregulowane.

Początkowo projekty ustaw nie zawierały znaczącego ograniczenia podmiotowego osób uprawnionych do ubiegania się o zwrot nieruchomości, jednak kolejne projekty ustaw wykazywały raczej tendencję do ograniczania kręgu uprawnionych do osób posiadających obywatelstwo polskie w chwili złożenia wniosku o zwrot lub rekompensatę albo osób, które w chwili przejścia majątku takie obywatelstwo posiadały.

W opracowywanych projektach, przeważają tendencje do przyznawania raczej rekompensat pieniężnych niż zwrotu przejętych nieruchomości w naturze. W wielu projektach rekompensata pieniężna miała być wypłacana między innymi przy pomocy bonów reprivatyzacyjnych lub rekompensacyjnych, które nie podlegałyby waloryzacji i mogłyby zostać wykorzystane między innymi do nabycia akcji lub udziałów w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, udziałów, akcji, obligacji i innych papierów wartościowych sprzedawanych przez Skarb Państwa.

Koncepcja ta spotykała się jednak zazwyczaj z krytycznym przyjęciem i projekty ustaw z jej zastosowaniem były odrzucane. Większość projektów ustaw przewidywało również brak możliwości zwrotu mienia w naturze w przypadku zabytków o szczególnym znaczeniu dla kultury narodowej oraz mienia nabytego od Skarbu Państwa przez osoby trzecie.

Niektóre projekty ograniczały wysokość odszkodowań, które miały być przyznawane byłym właścicielom, do określonej wartości procentowej nieruchomości. Przykładem takiego projektu był ten złożony przez Rząd Premiera Marka Belki o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia (druk sejmowy nr 133 z dnia 19 października 2005 r.), który ograniczał wypłatę rekompensaty do 15% wartości nieruchomości. Świadczenie rekompensacyjne miało być wypłacane w postaci pieniężnej, a nie w bonach reprivatyzacyjnych.

Biorąc pod uwagę dużą liczbę zgłaszanych roszczeń reprivatyzacyjnych dotyczących mienia położonego na terenie m. st. Warszawy, niejednokrotnie zgłaszane były również projekty ustaw odnoszące się jedynie do mienia przejętego na rzecz Skarbu Państwa przez tzw. „dekret Bieruta”, jednak dotychczas nie została uchwalona ustawa regulująca te roszczenia.

Dnia 19 marca 2015 r. odbyło się w Sejmie pierwsze czytanie projektu o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy kodeks rodzinny i opiekuńczy (druk nr 772 z dnia 27 listopada 2014 r.), po którym projekt skierowany został do dalszej pracy w komisji. Zakres projektu ograniczony jest wprawdzie do mienia przejętego przez Skarb Państwa na obszarze m. st. Warszawy, zawiera jednak wiele ciekawych rozwiązań i może służyć dalszemu wyznaczaniu kierunku sposobu przeprowadzania reprivatyzacji ze względu na fakt, iż odnosi



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

się w dużej mierze do współczesnych problemów reprivatyzacji, które wynikły z praktyki w reprivatyzacji sądowej.

W szczególności godne uwagi jest rozwiązanie zawarte w art. 1 ust. 1 projektu, który nadaje Skarbowi Państwa prawo pierwokupu roszczeń reprivatyzacyjnych. Propozycja ta jest odpowiedzią na proceder handlowania roszczeniami reprivatyzacyjnymi, który znacznie rozwinął się w ciągu ostatnich lat. Istotną zmianą jest również projektowana zmiana art. 184 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (Dz. U. 2012 poz. 788 z późn. zm.) poprzez dodanie § 3, zgodnie z którym jeśli istnieją przesłanki uznania osoby za zmarłą, nie ustanawia się kuratora dla ochrony jej praw. Oczywiście jest, że projektodawcom przyświecała idea usprawnienia procesów reprivatyzacyjnych, które ze względu na brak możliwości ustalenia pełnego kręgu stron postępowania, ciągnęły się niekiedy latami. W piśmiennictwie podniosły się już jednak głosy krytyczne w odniesieniu do projektu w związku z nieustanawianiem kuratora w przypadku zaistnienia przesłanek do uznania osoby za zmarłą, gdyż ogranicza to ochronę praw byłych właścicieli.

Konieczność przeprowadzenia reprivatyzacji w Polsce jest oczywista, leży to zarówno w interesie państwa jak i byłych właścicieli. W chwili obecnej opisany projekt jest najbardziej zaawansowanym w procesie legislacyjnym. Składane są wciąż nowe projekty ustaw reprivatyzacyjnych, jak np. projekt złożony do Sejmu przez Twój Ruch w październiku 2014 r., który 26 maja 2015 r. został skierowany do pierwszego czytania do Sejmu.

### 3.2 Projekty dotyczące rewitalizacji

#### (a) Narodowy Program Rewitalizacyjny

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w 2014 r. przygotowało założenia do Narodowego Programu Rewitalizacji 2022 (dalej również: **NPR**). Jest to zestaw rozwiązań na rzecz stworzenia korzystnych warunków do prowadzenia skutecznej rewitalizacji, w odniesieniu do przygotowanej przez samorząd gminy diagnozy lokalnych potrzeb i potencjałów. Założenia przewidują przeprowadzenie kompleksowych działań skoncentrowanych nie tylko na modernizacji infrastrukturalnej, ale również na działaniach w sferach społecznej, kulturowej i przestrzennej.

Jednym z komponentów NPR mają być regulacje prawne, w szczególności ustawa o rewitalizacji, szerzej opisana w punkcie (c) poniżej, ale również zmiany w przepisach dotyczących planowania przestrzennego. Zmiany te będą miały na celu m.in. powiązanie rewitalizacji z planowaniem przestrzennym gmin, regulację problematyki nieruchomości porzuconych i nieruchomości, których stan prawny nie jest ustalony, a także wprowadzenie narzędzi urbanistyki operacyjnej. Założenia NPR przewidują również wprowadzenie miękkich instrumentów wsparcia mieszkalnictwa, a także z zakresu integracji i aktywizacji społecznej i zawodowej.

Działania w zakresie NPR finansowane mają być w największej części przy pomocy środków wspólnotowych, w mniejszej natomiast przy pomocy środków publicznych krajowych oraz środków prywatnych.

Zgodnie z założeniami NPR, jednostki samorządu terytorialnego, aby zostały objęte NPR,



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

powinny uchwalić lokalny program rewitalizacji.

(b) Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 Minister Infrastruktury i Rozwoju w marcu 2015 r. przedłożył do konsultacji publicznych projekt wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 (dalej również: **Wytyczne**), które określają m. in. sposób finansowania regionalnych programów rewitalizacyjnych, kryteria doboru regionalnych programów do finansowania, sprawozdawczość w realizacji programów oraz sposób monitorowania wydatków na te programy. Jednym z priorytetów inwestycyjnych jest podejmowanie przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu jakości środowiska miejskiego, rewitalizację miast rekultywację i dekontaminację terenów przemysłowych (w tym terenów powojkowych), zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza oraz propagowania działań służących zmniejszeniu hałasu. Zgodnie z założeniami, preferowane do finansowania będą programy:

- (i) adresowane do grupy docelowej z określonego obszaru zdegradowanego lub objętego programem rewitalizacji,
- (ii) realizowane na danym obszarze zdegradowanym lub objętym programem rewitalizacji,
- (iii) komplementarne z projektami dotychczas zrealizowanymi, realizowanymi obecnie lub planowanymi do realizacji na danym obszarze,
- (iv) zgłoszone programy rewitalizacji mają być wybierane w dwóch trybach: konkursowym lub pozakonkursowym.

(c) Ustawa o rewitalizacji

Rada Ministrów przygotowała projekt ustawy o rewitalizacji, który 2 lipca 2015 r. został skierowany do Sejmu. Projekt ustawy wprowadza ustawową definicję rewitalizacji, która określona została jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez działania integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki; skoncentrowany terytorialnie, prowadzony przez interesariuszy tego procesu, na podstawie gminnego programu rewitalizacji.

Projekt przewiduje wprowadzenie narzędzi promujących partycypację społeczną w procesie rewitalizacji, polegających przede wszystkim na prowadzeniu dialogu społecznego i konsultacji, poszerzaniu wiedzy społeczeństwa lokalnego na temat wdrażanych programów rewitalizacji, a także umożliwienie bezpośredniego udziału w tworzeniu dokumentów dotyczących rewitalizacji podmiotom ze społeczności lokalnej.

Warto wskazać na proponowaną zmianę w postaci ustanowienia rewitalizacji zadaniem własnym gminy. W dotychczasowym stanie prawnym brak takiej normy prawnej uniemożliwiał ustanawianie przez gminę spółek prawa handlowego oraz samorządowych zakładów budżetowych, mających na celu kompleksowe przeprowadzenie procesu rewitalizacji, gdyż te formy działania zarezerwowane są do realizacji zadań własnych gminy. Ponadto, zawarcie rewitalizacji w katalogu zadań własnych gminy, umożliwi gminie dokonywanie pożyczek i dotacji na cele rewitalizacyjne, na rzecz podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych oraz niedziałających w celu osiągnięcia zysku.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

Rozdział 5 projektu ustawy o rewitalizacji dotyczy Specjalnej Strefy Rewitalizacji (dalej również: **SSR**) i stanowi, że SSR może zostać wydzielona z obszaru rewitalizacji przez uchwałę rady gminy na okres do 10 lat bez możliwości przedłużenia. Wydzielenie ma na celu usprawnienie procesu rewitalizacji poprzez upoważnienie władz samorządu jednostki terytorialnej do podjęcia działań wyjątkowych, usprawiedliwionych potrzebą rewitalizacji obszaru.

Projekt ustawy o rewitalizacji w obecnym kształcie, przewiduje **wprowadzenie nowego celu publicznego w rozumieniu art. 6 u.g.n. związanego z mieszkalnictwem, który umożliwi w ograniczonym stopniu dokonywanie wywłaszczenia nieruchomości na obszarze rewitalizacji.** Zgodnie z uzasadnieniem projektowanej ustawy o rewitalizacji, pozyskiwanie gruntów oraz budowa lub przebudowa budynków służących rozwojowi społecznego

budownictwa czynszowego stanowić będzie cel publiczny w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli inwestycja taka realizowana będzie na obszarze rewitalizacji oraz została zawarta w gminnym programie rewitalizacji. Ponadto, lokalizacja takiej inwestycji zostanie określona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 28 projektu ustawy o rewitalizacji, pozyskiwanie gruntów oraz budowa lub

przebudowa budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego realizowane na obszarze SSR oraz przewidziane w programie rewitalizacji w ramach przedsięwzięć rewitalizacji, stanowi cel publiczny w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeśli spełnione są łącznie następujące warunki:

- (i) dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych, na podstawie kryteriów określonych przez władze publiczne,
- (ii) na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków, podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami publicznymi oraz
- (iii) inwestycja realizowana jest przez podmioty, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku.

Projektowana zmiana jest znacząca, biorąc pod uwagę brak w dotychczasowym stanie prawnym możliwości dokonania wywłaszczenia na cele mieszkaniowe. W przypadku wywłaszczenia na obszarze SSR nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, bez względu na cel wywłaszczenia, gmina będzie zwolniona z obowiązku złożenia do depozytu sądowego kwoty odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. Na obszarze SSR wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wypowiedzieć umowę najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład zasobów mieszkaniowych gminy, jeśli jest to niezbędne do realizacji przedsięwzięcia rewitalizacyjnego.

Projekt ustawy przewiduje również wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2014 poz. 849), które mają mieć zastosowanie na obszarze SSR. Zgodnie z proponowanymi zmianami, w stosunku do nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, które nie zostaną zabudowane w terminie 4 lat od daty wejścia w życie planu, po upływie tego terminu będzie można zastosować stawkę podatku od nieruchomości w wysokości 200% stawki podstawowej, która będzie mogła być w kolejnych latach zwiększana co roku o kolejne



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

100%, aż do poziomu 500% stawki podstawowej.

#### **4. ANALIZA NARZĘDZI PRAWNYCH STOSOWANYCH W ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE WIELKIEJ BRYTANII I IRLANDII PÓŁNOCNEJ, SŁUŻĄCYCH ZAPOBIEGANIU POWSTAWANIA PUSTOSTANÓW**

Oficjalne statystyki wskazują, że w samym Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (dalej **Wielka Brytania**) znajduje się ponad 610 000 pustych nieruchomości mieszkalnych, z czego ponad 200 000 pozostaje niezamieszkałych od ponad 6 miesięcy. W Wielkiej Brytanii pustostany powstają przede wszystkim z powodu złej kondycji starych budynków i problemów finansowych ich właścicieli (<http://www.emptyhomes.com/statistics>). Należy wskazać, że ze względów historycznych zjawisko nacjonalizacji gruntów, nieprawidłowych wywłaszczeń i w konsekwencji roszczeń reprivatyzacyjnych nigdy nie występowało w Wielkiej Brytanii i tym samym nie stanowi obecnie przyczyny powstawania pustostanów.

##### **4.1 Urzędnik do spraw pustostanów**

Podstawową instytucją pomagającą właścicielom i tym samym zapobiegającą powstawaniu pustostanów jest instytucja urzędnika do spraw pustostanów (*Empty Property Officer*).

Większość samorządów lokalnych w ramach wewnętrznej struktury urzędów gmin powołuje swojego urzędnika do spraw pustostanów, w celu świadczenia pomocy właścicielom pustostanów lub nieruchomości zagrożonych takim zjawiskiem

(<http://no-use-empty.org/case-studies/advice-and-guidance>). Urzędnik dedykowany pustostanom wykonuje przede wszystkim usługi doradcze, obejmujące:

- (a) doradztwo finansowe – w zakresie możliwości uzyskania pomocy finansowej dostępnej w danej gminie,
- (b) doradztwo komercyjne – w zakresie możliwości wykorzystania nieruchomości w sposób przynoszący korzyści, np. poprzez wskazanie możliwości zmiany sposobu wykorzystania nieruchomości z mieszkalnego na usługowy,
- (c) doradztwo przy sprzedaży i wynajmie nieruchomości, np. poprzez nawiązanie kontaktu z pośrednikami poszukującymi potencjalnych nabywców lub najemców.

Urzędnik do spraw pustostanów powinien wykazywać się znajomością dostępnych programów rewitalizacyjnych, jak również ściśle współpracować z pośrednikami zajmującymi się sprzedażą i wynajmem nieruchomości. Działalność urzędnika do spraw pustostanów nie ogranicza się tylko do biernego doradztwa. Do jego zadań należy również zbieranie informacji o istniejących pustostanach, a następnie poszukiwanie wszelkimi dostępnymi metodami ich właścicieli. Dane właściciela ustalane są poprzez dane dostępne w urzędzie gminy, w księgach wieczystych i poprzez wizję lokalną. Po identyfikacji właściciela, wysyłane jest do niego pismo z informacją o dostępnych instrumentach pomagających w przywróceniu użytkowania pustostanów oraz przekonywujące właścicieli do konieczności podjęcia w tym celu odpowiednich działań. Jest to etap na którym kończy się zakres kompetencji urzędnika do spraw pustostanów. Jeżeli jego działania nie przyniosą oczekiwanych rezultatów, wówczas jednostka samorządu lokalnego może podjąć decyzję o wszczęciu procedur o których mowa w





WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

kolejnych punktach poniżej.

#### 4.2 Przejęcie zarządzania nad niewykorzystywaną nieruchomością mieszkalną

Ustawa o nieruchomościach mieszkalnych z 2004 r. (*Housing Act 2004*) wprowadziła dwa rodzaje decyzji dotyczących przejęcia zarządzania nad nieruchomościami mieszkalnymi, które pozostają niezamieszkałe przez ponad sześć miesięcy – **decyzję tymczasową** (*Interim Empty Dwelling Management Order*) oraz **decyzję ostateczną** (*Final Empty Dwelling Management Order*).

Powyższe decyzje nie mogą być wydane wobec nieruchomości, w których właściciel nie mieszka jedynie tymczasowo, które stanowią mieszkania okazjonalnie (np. letniskowe), jak też wobec nieruchomości, które zostały wystawione na sprzedaż lub wynajem. Decyzje o przejęciu zarządzania nie mogą być również wydane wobec osób, które udowodnią, że w inny sposób aktywnie starają się przywrócić wykorzystanie nieruchomości.

Kwestia dobrego lub złego stanu nieruchomości nie wpływa na możliwość wydania decyzji – decydujące znaczenie ma fakt niezamieszkiwania nieruchomości przez okres co najmniej sześciu miesięcy oraz bierność właściciela odnośnie zmiany zaistniałej sytuacji.

Decyzja tymczasowa zostaje wydana na okres do 12 miesięcy. Od tego momentu jednostka samorządu jest odpowiedzialna za przywrócenie wykorzystania nieruchomości i musi w tym celu współpracować i negocjować z właścicielem.

Wynajęcie lub w inny sposób umożliwienie osobom trzecim korzystania z nieruchomości wymaga każdorazowo zgody właściciela. Z prawnego punktu widzenia jednostka samorządu przejmuje zarząd i posiadanie nieruchomości, a prawo własności pozostaje u dotychczasowego właściciela.

W przypadku braku dojścia do porozumienia z właścicielem, możliwe jest wydanie decyzji ostatecznej na okres do siedmiu lat. Po wydaniu decyzji ostatecznej jednostka samorządu nie musi uzyskiwać zgody właściciela na wynajem nieruchomości. W przypadku wynajęcia nieruchomości czynsz płacony jest jednostce samorządu, która ma w ten sposób możliwość odzyskania nakładów poczynionych na zarząd nieruchomością oraz w celu przystosowania nieruchomości do ponownego zamieszkania. Nadwyżka wpływów z czynszu zwracana jest przez jednostkę właścicielowi. Jeżeli nieruchomość nie zostanie wynajęta lub jednostka samorządu uzna, że nie można przywrócić nieruchomości wykorzystania, ma obowiązek zwrócić nieruchomość właścicielowi.

Wydanie tymczasowej i ostatecznej decyzji wymaga zawsze zgody lokalnego trybunału do spraw nieruchomości mieszkalnych (*Residential Property Tribunal*), który bada prawidłowość procedur przeprowadzanych przez jednostkę samorządu oraz celowość wydania przedmiotowych decyzji (<https://www.gov.uk/housing-tribunals>).

Jako przykład skutecznego wykorzystania powyższego narzędzie agencja *No-Use-Empty* podaje nieużytkowane mieszkanie w miejscowości Swale (<http://no-use-empty.org/case-studies/edmo>). Właściciel nie był w stanie wynająć mieszkania, ponieważ było w złym stanie i wymagało nakładu prac o wartości około 12.000,00 GBP. Z uwagi na istniejące hipoteki obciążające nieruchomość, właściciel nie mógł uzyskać kredytu na



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

potrzebny remont. Po wydaniu decyzji tymczasowej, jednostka samorządu przeprowadziła remont nieruchomości, a właściciel zawarł umowę z pośrednikiem w wynajmie nieruchomości. Przez pierwsze 20 miesięcy czynsz ma otrzymywać miasto Swale, jako zwrot za poczynione nakłady. Po spłacie zadłużenia czynsz będzie płatny właścicielowi.

Z drugiej strony powyższa procedura uznawana jest za długotrwałą i wieloetapową, a w konsekwencji jest rzadko wykorzystywana przez jednostki samorządu. Zgodnie z informacjami ujawnionymi na stronie parlamentu brytyjskiego, w latach 2006-2011 trybunałów do spraw nieruchomości mieszkalnych wpłynęły jedynie 64 wnioski o wydanie przedmiotowych decyzji, z czego 43 wnioski zostały zaaprobowane (<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04129/SN04129.pdf>).

#### 4.3 Przymusowa sprzedaż nieruchomości

Ustawa o prawie nieruchomościowym z 1925 r. (*Law of Property Act 1925*) umożliwia jednostce samorządu terytorialnego dokonanie przymusowej sprzedaży nieruchomości, jeżeli jednostka posiada roszczenie o zapłatę obciążającą tę nieruchomość, a właściciel nie spłaca zadłużenia.

W odniesieniu do pustostanów powyższa procedura jest na ogół realizowana jako konsekwencja następujących zdarzeń. Na podstawie ustawy o prawie budowlanym (*Building Act 1984*) jednostka samorządu może zawiadomić właściciela nieruchomości o konieczności dokonania napraw, z uwagi na istniejące usterki stanowiące zagrożenie dla nieruchomości lub bezpieczeństwa ludzi. Jeżeli właściciel nie dokona odpowiednich prac, takie prace może dokonać samorząd na koszt właściciela. Wierzytelność samorządu wynikająca z wykonanych prac może następnie zostać wpisana jako obciążenie do księgi wieczystej przedmiotowej nieruchomości z pierwszeństwem przed hipotekami (<http://www.no-use-empty.org/case-studies/first-enforced-sale>). Jeżeli właściciel nie spłaci zadłużenia, wówczas jednostka samorządu ma prawo rozpocząć procedurę przymusowej sprzedaży nieruchomości.

Nieruchomość może zostać również przymusowo sprzedana z uwagi na obciążenie jej wierzytelnością samorządu wynikającą z zaległości właściciela w zapłacie podatków lokalnych. Sprzedaż następuje w formie przetargu lub bezpośrednio preferowanemu nabywcy – towarzystwu budownictwa społecznego (*registered social landlord*). Z ceny sprzedaży samorząd potrąca swoje należności i pozostałą część przekazuje byłemu właścicielowi.

#### 4.4 Przymusowe nabycie nieruchomości

Ustawa mieszkaniowa (*Housing Act 1985*) przewiduje możliwość dokonania przymusowego nabycia nieruchomości przez jednostkę samorządu lokalnego. Jest to długotrwała procedura, którą można zastosować, gdy na danym terenie występuje zapotrzebowanie na budynki mieszkalne, a właściciel danej nieruchomości (pustostanu) odmawia przywrócenia jej wykorzystania lub

sprzedaży, jak również gdy właściciel jest nieznany, lub gdy nieruchomość jest przez długi czas nieużywana i w konsekwencji powoduje niedogodności lub zagrożenie dla społeczeństwa. Decyzja o dokonaniu przymusowego nabycia nieruchomości wymaga zgody



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

zarówno samorządu lokalnego, jak i odpowiedniego sekretarza stanu. Podczas procesu decyzyjnego, właściciel nieruchomości oraz lokalni mieszkańcy mogą zgłaszać swoje zastrzeżenia. Po ostatecznej decyzji o przymusowym nabyciu, właścicielowi zostaje przyznane odpowiednie odszkodowanie.

#### 4.5 Ulgi i podwyżki podatkowe

##### (a) Podatek lokalny od nieruchomości

Samorządy lokalne mogą w pewnym zakresie same decydować o wysokości podatku lokalnego od nieruchomości (*Council Tax*). W stosunku do niezamieszkałych mieszkań lub domów mieszkalnych samorządy często stosują stuprocentowe obniżki podatku lokalnego przez okres jednego do dwóch miesięcy. Jeżeli taka nieruchomość mieszkalna jest niewykorzystywana przez okres co najmniej dwóch lat, samorządy mogą podnieść stawkę podatku o 50%. Podwyższona stawka podatku została wprowadzona z myślą o mobilizacji właścicieli do wykorzystania nieużywanych nieruchomości lub ich sprzedaży.

##### (b) Podatek VAT

Podstawowa stawka podatku VAT na usługi związane z remontem budynków wynosi w Wielkiej Brytanii 20%. Stawka podatku VAT na usługi i materiały ulega jednak obniżeniu do 5% w przypadku remontu mieszkań lub domów mieszkalnych, niewykorzystywanych przez okres co najmniej dwóch lat

(<https://www.gov.uk/government/publications/vat-notice-708-buildings-and-construction>). Jeżeli dana nieruchomość mieszkalna stanowiła pustostan przez okres co najmniej 10 lat i następnie została sprzedana, dotychczasowy właściciel ma prawo do zwrotu całego podatku VAT zapłaconego w związku z jej renowacją.

Przepisy przewidują również zmniejszone stawki podatku VAT na prace związane z instalacją energooszczędnych systemów (np. panele słoneczne, docieplenie budynku, centralne ogrzewanie), jak również na prace dostosowujące budynki niemieszkalne na mieszkalne. Należy podkreślić, że wobec niedoborów nieruchomości mieszkalnych w Wielkiej Brytanii, postulowane jest wprowadzenie kolejnych ulg podatkowych. Obecnie około 60 instytucji charytatywnych i biznesowych wspiera kampanię pod nazwą *Cut the VAT*, apelującą do władz o zmniejszenie stawki podatku VAT na usługi związane z remontem mieszkań i domów mieszkalnych z 20% na 5% (<http://www.cutthevat.co.uk>). Obniżka podatku ma stanowić zachętę dla właścicieli do renowacji nieruchomości mieszkalnych i tym samym przyczynić się do zmniejszenia liczby istniejących pustostanów.

#### 4.6 Programy finansowe

W Wielkiej Brytanii wiele samorządów lokalnych wprowadziło w życie programy umożliwiające udzielanie pożyczek na renowację pustostanów. Umożliwienie takich pożyczek było odpowiedzią na trudności w uzyskaniu pożyczek od tradycyjnych pożyczkodawców, wynikających ze złego stanu nieruchomości. Takie nieruchomości nie dawały pożyczkodawcom wystarczającego poziomu zabezpieczenia spłaty kredytu. Pożyczki wprowadzone przez samorządy charakteryzują się natomiast niskim lub zerowym oprocentowaniem i korzystnymi warunkami dotyczącymi harmonogramu spłaty.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

Przykładem takiego programu jest *No-Use-Empty*, wprowadzony przez samorządy lokalne hrabstwa Kent (<http://no-use-empty.org>). Ubiegać się o bezodsetkową pożyczkę mogą właściciele, którzy posiadają nieruchomości stanowiące pustostany przez okres co najmniej sześciu miesięcy. Po dokonaniu renowacji, właściciel jest zobowiązany do sprzedaży lub wynajmu nieruchomości. Plan spłaty kredytu uzależniony jest od tego, czy właściciel zamierza sprzedać czy wynająć nieruchomość. Na zabezpieczenie spłaty pożyczki, zostaje ustanowione odpowiednie obciążenie na nieruchomości (*financial charge*).

Samorządy wprowadzają również programy mające na celu zrewitalizowanie całych osiedli lub obszarów niewykorzystanych nieruchomości. W 2014 roku władze Londynu zaproponowały program pod nazwą *Estate Regeneration Programme*, w którym zapraszają inwestorów z sektora prywatnego do składania ofert na uzyskanie współfinansowania inwestycji mieszkalnych. Minimalna wysokość pożyczki wynosi pięć milionów funtów, co ma stanowić nie więcej niż 50% wszystkich kosztów inwestycji. Fundusze na program pochodzą z budżetu centralnego. Program powstał na potrzeby rozwoju mieszkalnictwa w Londynie, z uwagi na duże skupiska niszczonej i źle zagospodarowanych osiedli domów mieszkalnych, nieprzystosowanych do obecnych wymogów gospodarki mieszkaniowej ([www.gov.uk/government/publications/estate-regeneration-programme](http://www.gov.uk/government/publications/estate-regeneration-programme)). Wysokość oprocentowania dostosowana jest do wymogów Komisji Europejskiej w zakresie pomocy publicznej i oscyluje pomiędzy 1,48% do 10,88%, w zależności od zdolności kredytowej i zabezpieczenia proponowanego przez pożyczkobiorcę.

Przy wprowadzaniu takich programów kraje członkowskie Unii Europejskiej muszą wziąć pod uwagę obowiązujące przepisy unijne dotyczące dozwolonej pomocy publicznej.

#### 4.7 Organizacje pozarządowe

Istotną rolę w sprawie zapobiegania pustostanom odgrywają również organizacje pozarządowe, zajmujące się rozpowszechnianiem wiedzy o problemie pustostanów, o dostępnych środkach służących przywróceniu wykorzystania nieużywanych nieruchomości oraz lobbingujące uchwalenie nowych instrumentów prawnych wspierających procesy renowacji i rewitalizacji. Przykładem takiej organizacji jest fundacja *The Empty Homes Agency* (<http://www.emptyhomes.com>), powstała w 1992 r. Dzięki jej działalności, wprowadzone zostało wiele instrumentów służących zapobieganiu pustostanom, w tym dotyczące niższych stawek lub zwolnień od podatków.

#### Bibliografia:

Housing Act 2004

Building Act 1984

Housing Act 1985

Law of Property Act 1925

<http://www.emptyhomes.com>

<http://www.gov.uk/government/publications/estate-regeneration-programme>

<http://no-use-empty.org>

<http://www.cutthemat.co.uk>



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

<https://www.gov.uk/government/publications/vat-notice-708-buildings-and-construction>  
<https://www.gov.uk/housing-tribunals>

## 5. ANALIZA NARZĘDZI PRAWNYCH STOSOWANYCH W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC, SŁUŻĄCYCH ZAPOBIEGANIU POWSTAWANIA PUSTOSTANÓW

### 5.1 Przyczyny powstawania pustostanów w Niemczech

(J. Dangschat, 2009) **Rodzaje środków służących rewitalizacji miast w Niemczech**

Temat rewitalizacji terenów miejskich oraz rozwoju zaniedbanych czy opuszczonych części miasta był w ostatnich kilku latach często podejmowany w niemieckich publikacjach, zarówno przez instytucje federalne, władze poszczególnych krajów związkowych i lokalne, jak i przez prywatne fundacje i organizacje pozarządowe. Zagadnienie rewitalizacji oraz zapobiegania powstawaniu pustostanów jest szczególnie istotne w związku ze znaczną liczbą opuszczonych nieruchomości we wschodniej części Niemiec. W tym duchu została wydana w 2010 roku "Biała Księga Przestrzeni Wewnętrznej", która zawiera przedstawienie najważniejszych trendów w rozwoju niemieckich miast i gmin oraz wstępne propozycje rozwiązań najczęstszych problemów.

Niektóre państwa związkowe i miasta wprowadziły oficjalne rejestry ewidencji pustostanów i niezagospodarowanych przestrzeni, by wspomóc efektywne zagospodarowywanie objętych nimi obszarów, m.in.: miasto Grebenstein (Urząd Gospodarki Nieruchomościami Gruntowymi i Informacji Geodezyjnej, 2013), Związek Międzygminny Suderburg (Urząd Związku Międzygminnego Suderburg, 2015) czy Dolna Saksonia (Urząd Informacji Geodezyjnej i Pomiaru Terenu, 2013). Dane potrzebne do katastru gromadzone są w szczególności na podstawie:

- (a) dobrowolnych ankiet dotyczących pustostanów prowadzonych wśród mieszkańców,
- (b) informacji z ewidencji gruntów i budynków,
- (c) zanonimizowanych danych meldunkowych,
- (d) zanonimizowanych danych dotyczących rozporządzeń nieruchomościami,
- (e) wyników pomiaru zużycia wody,

którymi dysponuje dana gmina. Niektóre rejestry zawierają też strukturę wieku mieszkańców lub użytkowników danych obszarów (Urząd Informacji Geodezyjnej i Pomiaru Terenu, 2013). Najczęściej dane z rejestru ewidencji pustostanów i niezagospodarowanych przestrzeni nie są ujawniane przez gminy osobom trzecim, ze względu na ochronę danych osobowych. Dane te służą wyłącznie gminom jako narzędzie służące efektywnemu i celowemu zagospodarowaniu danego terenu.

W dyskusjach na temat rewitalizacji miast w Niemczech podkreśla się konieczność zaangażowania właścicieli prywatnych w procesy rozwoju miasta, w szczególności, że we wschodniej części kraju ok. 80% nieruchomości stanowiących zabytkową zabudowę znajduje się w rękach prywatnych (D. Brinker, H. Sinning, 2011 za: BMVBS, BBR 2008). Duże znaczenie nadaje się również: rozwijaniu sieci wsparcia i współpracy z podmiotami z sektora planistyki, architektury, handlu, budownictwa czy zarządzania nieruchomościami oraz



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

budowaniu i rozwijaniu puli zewidencjonowanych pustostanów i niezagospodarowanych powierzchni, w celu określenia możliwości ich rewitalizacji oraz efektywnego zaspokojenia rynkowego popytu i ich ponownego wykorzystania.

Władze federalne, przy udziale Unii Europejskiej oraz krajów związkowych, wprowadziły szereg programów wsparcia dla rewitalizacji miast. Wsparcie ma postać subwencji na rozwój miast, udzielanych w celu zlikwidowania ujemnych skutków zmian demograficznych i gospodarczych, otwarcia nowych perspektyw przed podupadłymi miastami oraz utrzymania funkcji centrum miasta.

Zgodnie z § 164b niemieckiego kodeksu budowlanego (*Baugesetzbuch*), władze federalne mogą zawrzeć specjalną umowę administracyjną z władzami kraju związkowego, na podstawie której władze federalne udzielą gminom lub związkom gmin subwencji na wdrożenie środków służących:

- (i) wzmocnieniu roli danej części miasta lub centrum miasta poprzez rozwój ich funkcji, ze szczególnym uwzględnieniem budownictwa mieszkalnego oraz ochrony zabytków;
- (ii) ponownemu wykorzystaniu powierzchni, w szczególności obecnie niezagospodarowanych powierzchni pofabrycznych oraz powierzchni dworców kolejowych zlokalizowanych w centrum miasta, w celu stworzenia miejsc pracy, mieszkań oraz lokali zaspokajających potrzeby gminy i ludności lokalnej, z poszanowaniem przepisów ochrony środowiska, zasady gospodarności oraz efektywnego zagospodarowania przestrzeni;
- (iii) likwidacji pustostanów oraz niezagospodarowanych powierzchni.

Do programów wsparcia wdrażanych przez władze federalne we współpracy z państwami związkowymi, przy udziale Unii Europejskiej, należą (D. Brinker, H. Sinning, 2011):

(a) *Stadtumbau* (przebudowa miasta) – celem tego programu jest wzmocnienie roli oraz wartości rynkowej centrum miejskiego oraz potencjalnie interesujących części miasta oraz stabilizacja miejskiego rynku budownictwa mieszkalnego poprzez wyburzanie i rozbiórkę pustostanów oraz renowację starszych budynków. Program oferuje miastom możliwość dopasowania się do zmian demograficznych i ekonomicznych w społeczeństwie poprzez nowe zagospodarowanie przestrzeni po wyburzonych pustostanach, dostosowane do aktualnych potrzeb danej dzielnicy.

Pierwsze przykłady wyburzania czy rozbiórki pustostanów (np. rozbiórka wyższych pięter w blokach z wielkiej płyty w Berlinie-Ahrensfelde oraz rewitalizacja okolic dworca we Frankfurcie nad Menem) potwierdziły skuteczność tych środków w podnoszeniu wartości dzielnicy jak i w hamowaniu powstawania pustostanów (*vide*: strona internetowa Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Atomowych: *10 Jahre Stadtumbau Ost –Berichte aus der Praxis*, 2012).

W miastach na terenie kraju związkowego Turyngii, które skorzystały z programu *Stadtumbau*, współczynnik pustostanów zmniejszył się z 16,8% w roku 2001 do 9,5% w 2010 roku. Podobna tendencja została zaobserwowana w miastach na terenie Brandenburgii: współczynnik pustostanów spadł z 14,2% do 9,3%. Ogólnie, w ramach programu *Stadtumbau* wspólnoty mieszkaniowe oraz związki mieszkalnictwa komunalnego zrzeszone w Niemiec



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

Federalnym Związku Przedsiębiorców z Dziedziny Mieszkalnictwa i Nieruchomości (GdW *Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.*) zanotowały zmniejszenie pustostanów mieszkaniowych z 16,2% w roku 2002 do 8,3% na koniec roku 2010 (*vide*: strona internetowa Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Atomowych:

*Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, 2012).*

W 2004 roku wprowadzono w *Baugesetzbuch* przepisy (§ 171a – 171d) umożliwiające realizację programu *Stadtumbau*.

(b) *Soziale Stadt* – program poświęcony jest konkretnym kierunkom postępowania wobec dzielnic, w których występują liczne pustostany i niezagospodarowane przestrzenie w powiązaniu z wysokim odsetkiem osób bezrobotnych oraz zagranicznych imigrantów. Program *Soziale Stadt* ma na celu rozwinięcie jednolitego, społecznego planowania przestrzennego, które będzie w stanie dopasować się na bieżąco do zmian gospodarczych i społecznych. Duży nacisk w programie kładzie się na zaangażowanie jednostek w proces rewitalizacji, łączenie wiedzy i umiejętności z różnych dziedzin by uzyskać efekt synergii.

Podstawę prawną dla programu *Soziale Stadt* stanowi m.in. § 171e *Baugesetzbuch*. Zgodnie z tym przepisem gmina podejmuje uchwałę, w której wyznacza teren objęty rewitalizacją, kierując się zasadą proporcjonalności (dotyczy to zarówno nieruchomości publicznych jak i prywatnych). Podstawą do wydania uchwały jest wcześniej uzgodniony przez gminę oraz właściciela, najemcę lub dzierżawcę nieruchomości plan rozwoju, w którym znajdują się cele i środki służące rewitalizacji. Plan rozwoju powinien zawierać w szczególności środki służące polepszeniu warunków pracy oraz mieszkalnych.

Gmina zobowiązana jest do wypracowania planu rozwoju wspólnie z właścicielami lub posiadaczami, będącymi osobami prywatnymi (m.in. najemcami, dzierżawcami, użytkownikami nieruchomości), udzielania właścicielom lub posiadaczom stosownych porad i informacji oraz gdy jest to pożądane, do zawarcia z posiadaczami lub właścicielami specjalnych umów dotyczących budownictwa miejskiego (*vide*: strona internetowa Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Atomowych).

(c) *Städtebaulicheren Denkmalschutz* – mający na celu zachowanie zabytkowych budynków i pomników historycznych. Jedną z przesłanek koniecznych do otrzymania subwencji jest: (i) uchwalenie przez gminę obszaru objętego rewitalizacją zgodnie z § 142 *Baugesetzbuch*, w zakresie

w jakim rewitalizacja obejmuje zachowanie zabytkowej zabudowy, lub (ii) określenie przez gminę terenu w planie zagospodarowania lub w osobnym zarządzeniu, na którym w celu: (i) zachowania jednolitej zabudowy obszaru ze względu na swoją dotychczasową zabudowę; (ii) zachowania zróżnicowania wśród mieszkańców;

(iii) restrukturyzacji miejskiej zabudowy, wymagane jest pozwolenie na rozbiórkę, przebudowę, rozbudowę lub zmianę sposobu użytkowania nieruchomości. W przypadku (i) pozwolenia wymaga również rozpoczęcie



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

budowy budynku. Władze kraju związkowego w przypadku (ii) są uprawnione do wydania rozporządzenia, na podstawie którego na terenie objętym rewitalizacją mogą zakazać ustanawiania odrębnej własności lokali mieszkalnych (*Wohnungseigentum*) lub lokali niemieszkalnych (*Teileigentum*) wobec nieruchomości służących w całości lub częściowo do celów mieszkalnych przez okres pięciu lat bez uzyskania uprzedniego pozwolenia (*vide*: strona internetowa Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Atomowych).

(d) *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren* – program mający na celu wzmocnienie roli centrum miasta oraz centrum dzielnicy miejskiej jako obszaru zaopatrzenia ludności lokalnej (*vide*: strona internetowa Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Atomowych). W ramach programu wspiera się m.in.:

- (i) stworzenie ogólnych instrumentów, np. wypracowanie lub rozwinięcie projektu rozwoju miejskiej zabudowy przy udziale mieszkańców;
- (ii) zwiększenie prestiżu przestrzeni publicznej (dróg, ulic, placów);
- (iii) przywrócenie do stanu poprzedniego lub modernizacja charakterystycznych budowli miejskich (w tym modernizacja instalacji energetycznych);
- (iv) instrumenty budowlane i porządkowe służące przywróceniu do użytku lub do tymczasowego wykorzystania niezagospodarowanych gruntów, gruntów, na których znajdują się pustostany, budynki wykorzystywane jedynie w małym stopniu lub z wadami prawnymi lub fizycznymi;
- (v) zarządzanie miastem z udziałem użytkowników nieruchomości, ich przedstawicieli oraz wspólnot mieszkaniowych;
- (vi) współfinansowanie budżetu partycypacyjnego.

(e) *Kleinere Städte und Gemeinden- überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke* – to program dotyczący małych i średnich miast i gmin w rzadziej zaludnionych regionach Niemiec. Celem programu jest rozwój infrastruktury, zwiększenie znaczenia oraz zapobieżenie odpływu ludności z małych i średnich miast w rzadziej zaludnionych częściach kraju, które to miasta pełnią rolę ośrodków aktywności w danych regionach. W ramach programu udziela się wsparcia w:

- (i) wypracowywaniu wspólnych i wiążących międzyregionalnych lub ponadlokalnych planów oraz strategii rozwoju, zawierających koncepcje dotyczące m.in. zwalczania skutków zmian demograficznych i wspólnych celów;
- (ii) budowaniu sieci międzygminnych oraz platform pomiędzy miastami i ich obrzeżami (w tym przy udziale mieszkańców) w celu rozwoju i koordynacji zaopatrzenia mieszkańców (*vide*: strona internetowa Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Atomowych).

(f) *Investitionspakt zur energetischen Erneuerung der sozialen Infrastruktur in Kommunen* – to program dotyczący budowy i rewitalizacji instalacji i urządzeń infrastruktury energetycznej na terenie gmin, w szczególności w szkołach, żłobkach, przedszkolach, obiektach sportowych i pozostałych obiektach publicznych (*vide*: strona internetowa Ministerstwa Środowiska,





WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Atomowych). Program obejmuje przy tym zarówno budynki publiczne jak i budynki służące interesom publicznym, np. kościoły, budynki jedynie użytkowane przez władze publiczne. Beneficjentami programu są gminy w trudnej sytuacji finansowej, mające problem z utrzymaniem budżetu.

### 5.3 Instrumenty prawne zawarte w *Baugesetzbuch*

Niemiecki kodeks budowlany zawiera następujące instrumenty mogące służyć rewitalizacji miast (R. Schäfer, P. Lau i in.):

- Stadtumbaumaßnahmen* – instrumenty związane z przebudową części miasta (zgodnie z § 171a-171d *Baugesetzbuch*);
- Enteignung* – wywłaszczenie (§ 85 *Baugesetzbuch*);
- Vorkaufsrecht* – prawo pierwokupu (§ 24 *Baugesetzbuch*);
- Vorkaufsrechtssatzung* – zarządzenie o prawie pierwokupu (§ 25 *Baugesetzbuch*);
- Erhaltungssatzung* – zarządzenie dot. zachowania istniejącej zabudowy (§ 172 i nast. *Baugesetzbuch*);
- Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen* – pozostałe instrumenty służące rewitalizacji (§ 136 i nast. *Baugesetzbuch*).

(a) *Stadtumbaumaßnahmen* – instrumenty związane z przebudową

Zgodnie z przepisami § 171a-171d *Baugesetzbuch*, gmina może zaproponować program rozwoju dla obszaru dotkniętego występowaniem pustostanów. W programie rozwoju gmina przedstawia zarówno środki, których gmina planuje użyć na oznaczonym terenie jak i argumenty za tym, że dane środki wypełniają cele ustawowe, tj. są zgodne z interesem społecznym oraz:

- (i) umożliwiają dopasowania się danego obszaru do: zmian demograficznych i ekonomicznych w społeczeństwie, potrzeb danej dzielnicy oraz wymagań związanych z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem;
- (ii) służą poprawie warunków mieszkalnych lub warunków pracy oraz ochronie środowiska;
- (iii) służą wzmocnieniu roli centrum miasta;
- (iv) sprawią, że pustostany lub niezagospodarowane działki zostaną wykorzystane w inny sposób niż dotychczas;
- (v) sprawią, że budynki lub ich części nie nadające się do innego wykorzystania zostaną rozebrane;
- (vi) spowodują, że niezagospodarowane powierzchnie zostaną zabudowane lub tymczasowo wykorzystane zgodnie z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska oraz zasadą zrównoważonego rozwoju;
- (vii) spowodują zachowanie zabytkowej zabudowy z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju.

W planie rozwoju gmina powinna ponadto rozważyć zarówno interesy prywatne jak i publiczne związane z ewentualną rewitalizacją. Na podstawie planu rozwoju gmina podejmuje uchwałę, w której wyznacza teren objęty rewitalizacją, kierując się przy stosowaniu ww. środków zasadą



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

proporcjonalności (środki te dotyczą zarówno nieruchomości publicznych jak i prywatnych). Gmina powinna w pierwszej kolejności skorzystać z możliwości zawarcia z prywatnymi właścicielami specjalnej umowy dotyczącej budownictwa miejskiego (zdefiniowanej w § 11 *Baugesetzbuch*), która może dotyczyć m.in. zrzeczenia się przez właściciela ewentualnych roszczeń wobec gminy, wyrównania wielkości nakładów oraz zakresu obowiązków pomiędzy właścicielami oraz przeprowadzenia rozbiórki lub dostosowania danych elementów zabudowy w określonym terminie i rozliczenia związanych z tym kosztów.

Po podjęciu odpowiedniej uchwały gmina jest również uprawniona do wydania zarządzenia, będącego aktem prawa miejscowego, w którym określi teren objęty ww. środkami w ramach, którego właściciele będą zobowiązani do uzyskania pozwolenia m.in. na podjęcie niektórych przedsięwzięć budowlanych, dokonania ulepszeń na nieruchomości lub zwiększenia jej wartości w inny sposób. Co do zasady gmina może odmówić wydania wspomnianego pozwolenia, jeśli służy to zabezpieczeniu możliwości użycia przez gminę ww. środków zgodnie z planem rozwoju. W przypadku odmowy wydania pozwolenia właściciel może żądać wykupienia nieruchomości przez gminę za odszkodowaniem, jeśli właściciel nie może korzystać z

nieruchomości ani w dotychczasowy ani w nowy sposób lub ze względów ekonomicznych nie można od niego wymagać by nadal pozostawał właścicielem nieruchomości.

Odszkodowanie za przejęcie zabudowanej nieruchomości gruntowej nie przysługuje właścicielowi, jeśli wykorzystanie nieruchomości nie odpowiada powszechnym standardom bezpieczeństwa lub higieny dla miejsc pracy lub pomieszczeń mieszkalnych lub jeśli na danym terenie występują niezagospodarowane nieruchomości lub nieruchomości niespełniające swoich funkcji i sposób wykorzystania danej nieruchomości sprzyja dalszemu powstawaniu takich nieruchomości.

Przy obliczeniu wartości odszkodowania nie bierze się pod uwagę wzrostu wartości nieruchomości, jeśli nastąpił on po okresie, w którym były właściciel mógł złożyć wniosek o określenie wysokości odszkodowania lub po odrzuceniu przez byłego właściciela oferty gminy dotyczącej wysokości odszkodowania. Roszczenie o odszkodowanie za przejęcie własności nieruchomości przez gminę przedawnia się z upływem trzech lat od powstania szkody (§ 44 *Baugesetzbuch*).

#### (b) *Enteignung* – wywłaszczenie

Wywłaszczenie jest w Niemczech niezwykle rzadko używanym środkiem ze względu na swoją dotkliwość oraz wąską interpretację przesłanek uprawniających gminy do jego zastosowania (R. Schäfer, P. Lau i in.). Wywłaszczenie jest regulowane przez § 85 *Baugesetzbuch* i nie stanowi środka specjalnie dedykowanego przeciwdziałaniu i walce z pustostanami, jednak środek ten może być również zastosowany w następujących przypadkach:

- (i) w celu wprowadzenia w życie postanowień zawartych w planie zagospodarowania przestrzennego zgodnie z § 85 ust. 1 *Baugesetzbuch*;
- (ii) w ramach decyzji nakazującej dopasowanie użytkownika nieruchomości do sposobu użytkownika określonego w planie zagospodarowania przestrzennego zgodnie z § 176



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

*Baugesetzbuch* w zw. z § 85 ust. 1 pkt 5 *Baugesetzbuch*;

(iii) w ramach zarządzenia wydanego przez gminę na podstawie (§ 171d *Baugesetzbuch* nakazującego zachowanie istniejącej zabudowy lub zakazującego rozbiórki nieruchomości. Wywłaszczenie jest dopuszczalne w takim wypadku, jeśli przemawia za tym słuszny interes społeczny i służy ono wykonaniu postanowień planu rozwoju miasta zgodnie z § 171b ust. 2 *Baugesetzbuch* lub planu społecznego zgodnie z § 180 *Baugesetzbuch*.

Wydanie uchwały na podstawie § 171b *Baugesetzbuch* lub zawarcie umowy dotyczącej przebudowy zgodnie z § 171c *Baugesetzbuch* nie jest wystarczającą przesłanką do zastosowania wywłaszczenia (R. Schäfer, P. Lau i in.).

(c) *Vorkaufsrecht* – prawo pierwokupu

Na podstawie § 24 *Baugesetzbuch* gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku nieruchomości gruntowej, m.in. gdy:

- (i) na danym terenie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, który przeznaczają przedmiotowe powierzchnie na cele publiczne;
- (ii) nieruchomość zlokalizowana jest na obszarze przeznaczonym na zamianę w uchwale o zamianie nieruchomości;
- (iii) nieruchomość zlokalizowana jest na prawnie określonym w planie miejscowym lub w zarządzeniu gminy obszarze rewitalizacji lub obszarze rozwoju zabudowy;
- (iv) nieruchomość zlokalizowana jest na obszarze obowiązywania uchwały dotyczącej przebudowy części miasta lub zachowania istniejącej zabudowy;
- (v) nieruchomość zlokalizowana jest na obszarze obowiązywania planu użytkowania powierzchni, w którym przedmiotowe powierzchnie przeznaczone są na cele mieszkalne;
- (vi) nieruchomość zlokalizowana jest na obszarze, który zgodnie z § 30, 33 albo 34 ust. 2 *Baugesetzbuch* jest przeznaczony w przeważającym stopniu do zabudowy mieszkalnej i jest niezabudowana;
- (vii) nieruchomość zlokalizowana jest na terenie zalewowym lub obszarze powodziowym, które nie podlegają zabudowie;

Gmina może skorzystać z prawa pierwokupu jedynie wtedy, gdy uzasadnia to interes społeczny, jest przy tym zobowiązana podać cel, na który zamierza wykorzystać nieruchomość będącą przedmiotem prawa pierwokupu.

Zgodnie z § 26 oraz 38 *Baugesetzbuch* prawo pierwokupu jest wyłączone m.in. w przypadku sprzedaży nieruchomości gruntowej:

- (i) pomiędzy krewnymi i powinowatymi w linii prostej oraz krewnymi do trzeciego stopnia włącznie w linii bocznej;
- (ii) na rzecz podmiotu publicznego w celu związanym z obroną narodową, działalnością policji, skarbowością lub ochroną ludności;
- (iii) na rzecz kościoła lub związku wyznaniowego uznanego przez prawo w celu świadczenia usług religijnych;
- (iv) która wprawdzie została zabudowana i jest wykorzystywana zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego lub celami określonymi w instrumentach służących



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

rewitalizacji danego obszaru, jednak zlokalizowane na niej budynki lub budowle posiadają wady prawne lub fizyczne lub nie odpowiadają wymaganiom dotyczącym warunków pracy lub mieszkalnych, zgodnie z § 177 ust. 2 i 3 zd. 1 *Baugesetzbuch*;

(v) w drodze przymusowej licytacji nieruchomości.

Na podstawie § 27 ust. 1 zd. 1 *Baugesetzbuch* nabywca nieruchomości gruntowej może zapobiec wykonaniu prawa pierwokupu przez gminę, jeśli zobowiąże się użytkować nieruchomość zgodnie z przepisami prawa budowlanego lub zgodnie z celem określonego środka prawnego służącego rewitalizacji (R. Schäfer, P. Lau i in.).

Jeśli zachodzą przesłanki określone w § 177 ust. 2 i 3 zd. 1 *Baugesetzbuch*, opisane w punkcie (D) powyżej, nabywca może zapobiec wykonaniu prawa pierwokupu przez gminę poprzez zobowiązanie się do usunięcia wad fizycznych lub prawnych nieruchomości lub doprowadzenie stanu nieruchomości do stanu zgodnego z wymaganiami dotyczącymi warunków pracy lub warunków mieszkalnych (R. Schäfer, P. Lau i in.).

(d) *Vorkaufsrechtssatzung* – zarządzenie o prawie pierwokupu

Zgodnie z § 25 *Baugesetzbuch* gmina jest uprawniona do ustanowienia w formie zarządzenia prawa pierwokupu na:

(i) niezabudowanej nieruchomości gruntowej położonej na obszarze obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

(ii) nieruchomości gruntowej, położonej na obszarze, na którym gmina rozważa zastosowanie środków prawnych służących rozwojowi zabudowy.

Gmina może skorzystać z prawa pierwokupu jedynie wtedy, gdy uzasadnia to interes społeczny, w miarę możliwości w chwili wykonywania prawa pierwokupu powinna ona podać również cel, na który zamierza wykorzystać nieruchomość będącą przedmiotem prawa pierwokupu (R. Schäfer, P. Lau i in.).

Przesłanki wyłączenia prawa pierwokupu oraz zapobieżenia skorzystaniu przez gminę z prawa pierwokupu są takie same jak w przypadku pierwokupu opisanego w punkcie (c) powyżej.

(e) *Erhaltungssatzung* – zarządzenie dotyczące zachowania istniejącej zabudowy

Na podstawie § 172 ust. 3 zd. 1 *Baugesetzbuch* w celu zachowania jednolitej zabudowy danego obszaru, gmina jest uprawniona do wydania zarządzenia, zgodnie z którym rozbiórka, zmiana użytkowania oraz wszelkie inne zmiany dotyczące istniejących budynków i budowli trwale związanych z gruntem wymagają uprzedniego uzyskania pozwolenia (R. Schäfer, P. Lau i in.).

Zarządzenie dotyczące zachowania istniejącej zabudowy może znaleźć zastosowanie, gdy dany obszar posiada charakterystyczną, wyróżniającą się zabudowę i mimo, że znajdują się na nim zaniedbane lub opuszczone budynki, całość jego zabudowy oddziałuje w znaczny sposób na pozytywny wizerunek miasta lub jego części (R. Schäfer, P. Lau i in.). Zarządzenie wydawane jest z osobna lub stanowi część planu zagospodarowania przestrzennego.

Gmina może odmówić wydania pozwolenia na rozbiórkę, zmianę użytkowania lub wprowadzenie innych zmian dotyczących istniejących budynków i budowli jedynie, gdy istniejący budynek lub budowla kształtuje z osobna lub w powiązaniu z innymi budynkami lub



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

budowlami wizerunek danego miejsca, miasta lub regionu lub posiada szczególne znaczenie dla zabudowy, w szczególności historyczne lub artystyczne. Pozwolenia na budowę budynku lub budowli może nie zostać udzielone jedynie, gdy planowana inwestycja może negatywnie wpłynąć na całość zabudowy danego terenu.

W przypadku, gdy gmina odmówi właścicielowi wydania pozwolenia na rozbiórkę, zmianę użytkowania lub wprowadzenie innych zmian dotyczących istniejących budynków i budowli, właściciel na podstawie § 173 ust. 2 w zw. z § 40 ust. 2 *Baugesetzbuch* może żądać wywłaszczenia nieruchomości, jeśli:

- (i) z gospodarczego punktu widzenia nie będzie posiadał obiektywnego interesu by nadal być właścicielem nieruchomości lub użytkować ją w inny, zgodny z przepisami sposób, lub
- (ii) zabudowana nieruchomość gruntowa została przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na zaspokojenie potrzeb ludności, na cele komunikacyjne, zaopatrzenia lub na tereny zielone i właścicielowi odmówiono wydania pozwolenia na podstawie § 32

*Baugesetzbuch* na odstępstwo od przepisów planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie prac zwiększających wartość nieruchomości, przez co dotychczasowy sposób wykorzystania nieruchomości stał się niemożliwy lub znacznie utrudniony.

Ponadto gmina może wywłaszczyć właściciela z własnej inicjatywy na podstawie § 85 ust. 1 pkt 6 *Baugesetzbuch* w celu zachowania przez gminę dotychczasowej zabudowy na terenie objętym zarządzeniem dot. zachowania istniejącej zabudowy.

Właściciel nieruchomości zamiast wywłaszczenia może domagać się ustanowienia współwłasności nieruchomości lub innego odpowiedniego prawa na nieruchomości, jeśli wykonanie planu zagospodarowania przestrzennego nie wymaga pozbawienia prawa własności (R. Schäfer, P. Lau i in.).

(f) *Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen* – pozostałe instrumenty służące rewitalizacji  
Po przygotowaniu i wydaniu zarządzenia o rewitalizacji danego terenu, bądź to z osobna, bądź jako część planu zagospodarowania przestrzennego, gmina dysponuje następującymi instrumentami służącymi zapobieganiu i zwalczaniu występowania pustostanów (R. Schäfer, P. Lau i in.):

(i) zgodnie z § 140 ust. 3 i 4 *Baugesetzbuch*, gmina w ramach przygotowań do rewitalizacji wyznacza cele rewitalizacji oraz zajmuje się planowaniem przestrzennym, które to przygotowania stanowią z kolei podstawę do zastosowania poszczególnych instrumentów służących rewitalizacji;

(ii) na podstawie § 138 *Baugesetzbuch* właściciele, najemcy, dzierżawcy oraz inni posiadacze nieruchomości gruntowych, budynków lub ich części, w tym ich przedstawiciele, **są zobowiązani do informowania gminy o okolicznościach potrzebnych do oceny konieczności rewitalizacji lub do przeprowadzenia rewitalizacji danego obszaru.**

W stosunku do danych osobowych gminy mogą wymagać ujawnienia okoliczności finansowych i personalnych, dotyczących m.in. stosunków rodzinnych, zawodowych, majątkowych, wieku, potrzeb mieszkaniowych czy zamieszkania adresata obowiązku. Obowiązek informacyjny wobec gminy może odgrywać znaczną rolę przy przygotowywaniu instrumentów służących



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

rewitalizacji przez gminę. Ponieważ gmina posiada dostęp do istotnych i aktualnych informacji dotyczących zarówno nieruchomości jak i ich posiadaczy, jest ona w stanie dokonać rzetelnej oceny potrzeby przeprowadzenia rewitalizacji danego terenu oraz zastosowania konkretnego instrumentu (R. Schäfer, P. Lau i in.).

(iii) na podstawie § 144 i 145 *Baugesetzbuch* na obszarze stanowiącym zgodnie z prawem teren objęty rewitalizacją wymagają uprzedniego pisemnego pozwolenia ze strony gminy następujące czynności i planowane inwestycje:

(A) dotyczące m.in. budowy, przebudowy, zmian, zmian użytkowania lub zwiększające wartość nieruchomości określone w § 14 ust. 1 *Baugesetzbuch*;

(B) zawarcie umów i porozumień, mających na celu powstanie lub przedłużenie stosunku zobowiązaniowego dotyczącego korzystania z lub użytkowania nieruchomości gruntowej, budynku lub ich części przez czas określony dłuższy niż rok;

(C) zbycie nieruchomości gruntowej w drodze czynności prawnej lub ustanowienie lub zbycie prawa użytkowania wieczystego;

(D) obciążenie nieruchomości gruntowej prawem rzeczowym, z wyłączeniem obciążeń ustanawianych w celu realizacji środków określonych w § 148 ust. 2 *Baugesetzbuch*;

(E) zawarcie umowy, na podstawie której dłużnik zobowiąże się do dokonania czynności wymienionych w punktach (C) lub (D) powyżej. Pozwolenie na zawarcie umowy zobowiązującej stanowi również pozwolenie na zawarcie umowy przyrzeczonej.

(iv) zgodnie z § 153 *Baugesetzbuch* przy szacowaniu wartości odszkodowań lub wyrównania wartości nieruchomości związanych z procesem rewitalizacji, bierze się pod uwagę wzrost wartości nieruchomości, związany wyłącznie z procesem rewitalizacji, jedynie w takim zakresie, w jakim właściciel nieruchomości poczynił nakłady zwiększające wartość nieruchomości zgodnie z przepisami prawa.

Zmiany wartości nieruchomości związane ze zwykłymi wahaniami cen na rynku nieruchomości są brane pod uwagę z urzędu przez gminę. Powyższa zasada dotyczy również ceny nabycia nieruchomości przez gminę, z zastrzeżeniem § 89 i 159 ust. 3 *Baugesetzbuch*;

(v) na podstawie § 175-179 *Baugesetzbuch* gmina dysponuje również szerokim wachlarzem nakazów skierowanych do indywidualnych adresatów, które mogą służyć rewitalizacji danych obszarów miasta.

Wspomniane nakazy mogą dotyczyć w szczególności przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, podwyższenia standardu nieruchomości, modernizacji, dopasowania zabudowy nieruchomości do przepisów planu zagospodarowania przestrzennego czy rozbiórki i wyprowadzenia się z nieruchomości. Adresatami nakazów są wyłącznie właściciele nieruchomości, zaś najemcy, dzierżawcy i pozostali posiadacze nieruchomości zobowiązani są znosić działania przewidziane w nakazach (R. Schäfer, P. Lau i in.).

Gmina jest uprawniona do zastosowania odpowiedniego nakazu m.in. przy zachowaniu następujących procedur:

(A) planowany instrument musi być wymagany ze względu na miejską zabudowę. W każdym przypadku należy zbadać kwestię, czy nakaz jest uzasadniony pod kątem miejskiej zabudowy,



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

co może wynikać w szczególności z samego planu zagospodarowania, nieformalnych planów gminy wobec danego terenu, jak również z ogólnego sposobu gospodarowania pustostanami przez gminę;

(B) konieczne jest wdrożenie danego środka w bliskim czasie;

(C) po stronie gminy istnieje obowiązek uprzedniego przedyskutowania planowanego środka z zainteresowanymi stronami;

(D) po stronie gminy istnieje obowiązek uprzedniego pouczenia zainteresowanych stron co do procedur wdrażania danego środka oraz ewentualnych subwencji ze strony podmiotów publicznych.

#### **5.4 Bauordnungen – ustawy prawo budowlane**

Oprócz wspomnianego *Baugesetzbuch*, niemieckiego kodeksu budowlanego, który obowiązuje na terenie całej Republiki Federalnej Niemiec, we wszystkich krajach związkowych istnieją *Bauordnungen* – ustawy prawo budowlane, wydawane przez władze kraju związkowego, które stanowią uzupełnienie *Baugesetzbuch* (R. Schäfer, P. Lau i in.).

Ustawy prawo budowlane, wydawane przez poszczególne kraje związkowe, dotyczą w szczególności warunków technicznych i budowlanych, jakim muszą odpowiadać inwestycje budowlane oraz przeciwdziałania ryzyku budowlanemu związanemu z wznoszeniem, funkcjonowaniem i użytkowaniem budowli i budynków. Ustawy te regulują procedury wydawania pozwolenia na budowę, nadzoru budowlanego, zmiany użytkowania, przebudowy, rozbudowy oraz rozbiórki nieruchomości (R. Schäfer, P. Lau i in.). W pewnym stopniu przepisy *Bauordnungen* uzupełniają również przepisy *Baugesetzbuch* dotyczące rewitalizacji miast.

#### **5.5 Ulgi finansowe i podatkowe**

Choć obecnie w prawie niemieckim nie istnieją specjalne ulgi w podatku od towarów i usług związane z rewitalizacją nieruchomości (jakie występują np. w prawie angielskim), przewidziano w nim różnorodne ulgi finansowe i podatkowe, mające zachęcić do odnawiania i modernizacji pustostanów i niezagospodarowanych nieruchomości, m.in.:

(a) na podstawie § 151 *Baugesetzbuch* nie pobiera się od stron czynności prawnych opłat publicznoprawnych, innych opłat o charakterze niepodatkowym oraz nie obciąża się kosztami czynności prawnych i negocjacji (W. Ernst, W. Zinkahn i in.):

(i) służących bezpośrednio przygotowaniu lub zastosowaniu środków mających na celu rewitalizację zabudowy miejskiej zgodnie z przepisami § 175 - 179 *Baugesetzbuch*;

(ii) służących bezpośrednio założeniu lub rozwiązaniu przedsiębiorstwa, którego wyłącznym celem gospodarczym jest przeprowadzenie rewitalizacji zabudowy miejskiej zgodnie z przepisami § 175 - 179 *Baugesetzbuch*;

(iii) związanych z nabyciem nieruchomości gruntowej przez gminę lub inny podmiot określony w § 157 i 205 *Baugesetzbuch* w celu przygotowania lub prowadzenia rewitalizacji zabudowy miejskiej zgodnie z przepisami § 175 - 179 *Baugesetzbuch* (w tym również nabycie nieruchomości gruntowej w celu zaproponowania nieruchomości zamiennej innemu właścicielowi, którego nieruchomość np. wywłaszczono, lub w celu dokonania zamiany nieruchomości);



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

(iv) związanych z nabyciem nieruchomości gruntowych przez osobę, która utraciła lub przeniosła prawo własności nieruchomości gruntowej w ramach przygotowania lub przeprowadzania środków mających na celu rewitalizację zabudowy miejskiej zgodnie z przepisami § 175 - 179 *Baugesetzbuch* lub w celu otrzymania nieruchomości zamiennej lub dokonania zamiany nieruchomości zgodnie z punktem (iii) powyżej;

(v) związanych z nabyciem nieruchomości gruntowych, znajdujących się w oficjalnie przyjętym obszarze rewitalizacji, o ile świadczenie wzajemne polega na wydaniu nieruchomości gruntowej położonej w tym samym obszarze objętym rewitalizacją.

Zwolnienie z opłat dotyczy m.in. czynności związanych z (W. Ernst, W. Zinkahn i in.):

(A) wpisami w rejestrach publicznych dotyczącymi zmiany własności nieruchomości w związku z czynnościami prawnymi dokonanyymi przez gminę;

(B) pozwoleń i odmowami wydania pozwoleń zgodnie z § 144 i nast. *Baugesetzbuch*;

(C) wpisami w księdze wieczystej dotyczącymi przeniesienia własności nieruchomości, w tym przeniesienia wpisu długu gruntowego (*Grundschuld*) do innej księgi.

(b) na podstawie § 7h *Einkommensteuergesetz* (ustawa o podatku dochodowym), w przypadku budynku położonego w centrum miasta na terenie formalnie ustanowionym jako obszar rewitalizacji, podatnik jest uprawniony do odliczenia od podatku (P. Brandis, B. Heuermann i in.):

(i) do 9% kosztów wytworzenia związanych z modernizacją, konserwacją, odnowieniem lub zmianą funkcji budynku – w roku wytworzenia i w ciągu kolejnych siedmiu lat;

(ii) do 7% kosztów wytworzenia związanych z modernizacją, konserwacją, odnowieniem lub zmianą funkcji budynku- przez kolejne cztery lata po upływie okresu opisanego w punkcie (i) powyżej.

(c) zgodnie z § 33 *Grundsteuergesetz* (ustawa o podatku od nieruchomości), jeśli dochód brutto (*Rohertrag*) dotychczas osiągany z zabudowanej nieruchomości gruntowej zmniejszy się o więcej niż 50% w stosunku do ubiegłych lat, a podatnikowi podatku od nieruchomości nie można przypisać przyczynienia się do zmniejszenia dochodu brutto poprzez własne działanie lub zaniechanie, podatnikowi przysługuje ulga podatkowa w podatku od nieruchomości w wysokości 25%. Jeśli w zaistniałych okolicznościach dochód brutto osiągany z zabudowanej nieruchomości zmniejszył się o 100%, ulga w podatku od nieruchomości wyniesie 50%.

Powyższe reguły mają zastosowanie również do zabudowanych nieruchomości gruntowych położonych na terenie formalnie objętym rewitalizacją, jeśli zmniejszenie dochodu brutto uzyskiwanego z nieruchomości wynika z działań podjętych zgodnie z przepisami dotyczącymi rewitalizacji. W przypadku, gdy właściciel nieruchomości dokonał rewitalizacji budynku położonego na terenie nieobjętym formalnie rewitalizacją ulga podatkowa na podstawie § 33 *Grundsteuergesetz* nie będzie miała zastosowania, ponieważ zmniejszenie dochodu brutto nie wynika z przyczyn od właściciela niezależnych (taką przyczyną jest formalne objęcie danego terenu rewitalizacją i konieczność podjęcia przez właściciela określonych prawnie środków służących rewitalizacji), lecz z jego własnego uznania (*vide*: wyrok Federalnego Trybunału Finansowego z dnia 17 grudnia 2014 roku).





WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

## 5.6 Bibliografia:

- D. Brinker, H. Sinning, *Innerstädtische Entwicklung fördern. Beratungsangebote zur Revitalisierung von Brachflächen und Immobilienleerständen*, Institut für Stadtforschung, Planung und Kommunikation der Fachhochschule Erfurt, Tom 2, Erfurt 2011.
- R. Schäfer, P. Lau i in., *Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien ("Schrottimmobilien"). Ein Projekt des Forschungsprogramms "Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)" des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*, Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Werkstatt: Praxis, Heft 65, Bonn 2009.
- J. Dangschat, *Das Down-Town-Syndrom. Über die Wiederbelebung der Innenstädte – aber zu welchem Preis?* W: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, vhw Berlin, 2009.
- Strona Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Atomowych: <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/staedtebauforderung/>
- Ustawa kodeks budowlany: *Baugesetzbuch*, z dnia 23 września 2004 r., tekst jednolity z dnia 20 listopada 2014 r. (BGBl. I S. 1748).
- Urząd Gospodarki Nieruchomościami Gruntowymi i Informacji Geodezyjnej dla Kraju Związkowego Hesji: [https://hvbg.hessen.de/irj/HVBG\\_Internet?rid=HMWVL\\_15/HVBG\\_Internet/sub/d6c/d6c33f52-4b5a-0417-9cda-a2b417c0cf46,,22222222-2222-2222-2222-22222222,11111111-2222-3333-4444-100000005003.htm](https://hvbg.hessen.de/irj/HVBG_Internet?rid=HMWVL_15/HVBG_Internet/sub/d6c/d6c33f52-4b5a-0417-9cda-a2b417c0cf46,,22222222-2222-2222-2222-22222222,11111111-2222-3333-4444-100000005003.htm)
- Urząd Informacji Geodezyjnej i Pomiaru Terenu dla Kraju Związkowego Dolnej Saksonii: [http://www.gll.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=10605&article\\_id=111411&\\_psmand=34](http://www.gll.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=10605&article_id=111411&_psmand=34)
- Urząd Związku Międzygminnego Suderburg: <http://www.suderburg.de//leben/leerstandskataster.htm>

W. Ernst, W. Zinkahn, W. Bielenberg, M. Krautzberger i in., *Baugesetzbuch. Kommentar*, Wydawnictwo Beck-Online, Monachium 2015.

P. Brandis, B. Heuermann i in., *Blümich. EStG · KStG · GewStG. Einkommensteuergesetz. Körperschaftsteuergesetz. Gewerbesteuergesetz. Kommentar*, Wydawnictwo Verlag Franz Vahlen, Monachium 2015: § 7h Einkommensteuergesetz.

Ustawa o podatku dochodowym: *Einkommensteuergesetz*, z dnia 08 października 2009 roku, tekst jednolity z dnia 22 grudnia 2014 roku (BGBl. I S. 2417): § 7h Einkommensteuergesetz.

Ustawa o podatku od nieruchomości: *Grundsteuergesetz*, z dnia 7 sierpnia 1973 roku, tekst jednolity z 19 grudnia 2008 (BGBl. I S. 2794): § 33 Grundsteuergesetz.

Wyrok Federalnego Trybunału Finansowego z dnia 17 grudnia 2014 roku, sygn. II R 41/12.

## 6. REKOMENDACJE

### 6.1 Rekomendacje dotyczące roszczeń reprivatyzacyjnych byłych właścicieli nieruchomości (ich następców prawnych) oraz nieruchomości o nieuregulowanym



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

## stanie prawnym

Występowanie roszczeń reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości oraz ich nieuregulowany stan prawny uniemożliwia gminom zagospodarowanie takich nieruchomości oraz dokonywanie nakładów.

W celu rozwiązania problemu roszczeń reprivatyzacyjnych byłych właścicieli, w pierwszej kolejności właściwe organy administracji powinny zwrócić się do państw, z którymi Polska zawarła umowy indemnizacyjne opisane w punkcie 2.1.(b), w celu uzyskania listy wypłaconych odszkodowań i ustalenia, czy osoby zgłaszające roszczenia reprivatyzacyjne nie otrzymały na ich podstawie uprzednio odszkodowania. Działanie takie pozwoli uniknąć sytuacji, gdy ta sama osoba otrzymuje świadczenie odszkodowawcze podwójnie – od państwa swojego zamieszkania oraz od Polski.

Rekomendowane byłoby również sporządzenie rejestru: (i) nieruchomości zwróconych byłym właścicielom (ich następcom prawnym) oraz wypłaconych odszkodowań z tytułu roszczeń reprivatyzacyjnych, a także (ii) nieruchomości, które zostały przejęte przez Skarb Państwa lub gminę, a które mogłyby być przedmiotem roszczeń reprivatyzacyjnych, jednak roszczenia takie nie zostały dotychczas przez byłych właścicieli zgłoszone. W stosunku do tych ostatnich nieruchomości zasadnym byłoby złożenie wniosków o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości w celu ostatecznego uregulowania ich sytuacji prawnej. W przypadku, gdy nie jest znane miejsce pobytu właściciela nieruchomości lub jego spadkobiercy, konieczne będzie ustanowienie dla tych osób kuratora.

W przypadku nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości, rekomendowane jest również przeprowadzenie postępowań o stwierdzenie nabycia spadku po ostatnich znanych właścicielach albo przeprowadzenie postępowania wywłaszczeniowego na podstawie art. 113 ust. 5 u.g.n. Oba te instrumenty zostały szerzej opisane w punkcie 2.2. Rekomendowanym rozwiązaniem jest jednak rozwiązanie pierwsze. Niezależnie od poprzednich rozważań dotyczących kwestii celu publicznego, w przypadku wywłaszczenia nieruchomości konieczne będzie bowiem złożenie do depozytu sądowego kwoty odszkodowania na okres 10 lat.

## **6.2 Rekomendacje dotyczące nieruchomości skrajnie zaniedbanych lub groźących zawaleniem**

Budynki nienależące do gminy, które wymagają gruntownego remontu powinny co do zasady zostać wyremontowane przez ich właścicieli. W przypadku jednak, gdy właściciel zaniedbuje swoje obowiązki w zakresie utrzymywania budynku w należyтым stanie, gmina może inicjować środki opisane w punkcie 2.3. w celu przymuszenia właściciela do dokonania remontu.

Budynki, które zostały wpisane do rejestru zabytków, mogą zostać przez gminę odnowione ze środków publicznych w ramach zadań własnych gminy. W obecnym stanie prawnym dofinansowywanie przez gminę remontów budynków nie wpisanych do tego rejestru nie jest zalecane. Jak zostało to wskazane w punkcie 2.3., udzielenie przez gminę dofinansowania w postaci pożyczki albo dotacji nie mieści się w zakresie zadań własnych gminy i może zostać zakwestionowane przez właściwą regionalną izbę obrachunkową.

Gmina może również wprowadzać obniżone lub podwyższone stawki podatku od



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

nieruchomości w zależności od stanu budynku czy sposobu jego wykorzystania. System taki może zachęcić właścicieli budynków do utrzymywania ich w należyłym stanie technicznym oraz do zarządzania nim w taki sposób, aby uniknąć powstawania pustostanów.

Godnym uwagi rozwiązaniem jest wprowadzony przez Wałbrzych program „Mieszkania do remontu”, który został dokładniej opisany w punkcie 2.3. Założenia programu są atrakcyjne zarówno dla gminy jak i dla potencjalnych najemców i pozwalają na rewitalizację lokali bez użycia środków własnych gminy, wiążą się jednak zazwyczaj z koniecznością zbycia przez gminę wyremontowanego lokalu, co z jednej strony powoduje brak ponoszenia dalszych kosztów utrzymania tego lokalu przez gminę, z drugiej jednak zmniejsza zasoby mieszkaniowe gminy.

Najbardziej atrakcyjną formą finansowania rewitalizacji jest finansowanie przy pomocy środków unijnych w szczególności z inicjatywy JESSICA. Fundusze na realizację inicjatywy JESSICA pochodzą ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych. Inicjatywy, które mogą zostać dofinansowane mogą mieć charakter publiczny jak i prywatny, żeby uzyskać dofinansowanie inwestycja musi być ujęta w sporządzonym przez jednostkę samorządu terytorialnego lokalnym planie rewitalizacji. W poprzednich latach finansowanie projektów rewitalizacyjnych cieszyło się szczególnym powodzeniem wśród wspólnot mieszkaniowych, które mogły otrzymać wsparcie finansowe np. na remont części wspólnych budynku. W związku z nierozpoczęciem naboru wniosków na dofinansowanie projektów rewitalizacyjnych, nie sposób jednak jeszcze określić dokładnego sposobu korzystania z tych środków.

### **6.3 Rekomendacje dotyczące rozwiązań angielskich i niemieckich**

#### **(a) Urzędnik do spraw pustostanów**

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego stanowiska urzędnika do spraw pustostanów wydaje się być ciekawym pomysłem, który dodatkowo nie wymagałoby żadnych zmian legislacyjnych. Gminy mogłyby na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 594), powołać w ramach urzędu gminy wydział (urzędnika) dedykowany sprawom pustostanów, który wspomagałby właścicieli informacją i doradzał w zarządzie takimi nieruchomościami.

#### **(b) Przejęcie zarządu nad nieruchomościami mieszkaniowymi**

W polskim systemie prawnym jednostki samorządu nie mają tak szerokich uprawnień do ingerowania w sposób zarządzania nieruchomością przez właściciela jak w Wielkiej Brytani. Wprowadzenie do polskiego prawa nowych kompetencji władz publicznych w postaci możliwości wydawania decyzji administracyjnych o przejęciu przez gminę posiadania (i tym samym zarządzania) nad pustostanami wymagałoby uchwalenia nowych przepisów regulujących powyższą procedurę. Obecnie brak jest w polskim prawie przepisów, które dawałyby podstawę do przejęcia posiadania przez samorządy na podstawie decyzji administracyjnych w analogicznych stanach faktycznych. Istnieje jednak ryzyko, iż wprowadzenie takiej instytucji mogłoby zostać uznane za zbyt naruszające prawo własności i tym samym sprzeczne z Konstytucją. Artykuł 64 Konstytucji stanowi wprost, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

własności. Własność podlega zatem szczególnej ochronie, więc odpowiedniego wyważenia wymagałoby w projektowanym ustawodawstwie określenie zakresu praw przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego w razie wprowadzenia w Polsce przepisów analogicznych do tych z Wielkiej Brytanii.

#### (c) Przymusowa sprzedaż nieruchomości

Procedura przymusowej sprzedaży nieruchomości stosowana przez brytyjskie samorzady może być porównana do polskiej procedury egzekucji z nieruchomości. Jeżeli nieruchomość w Polsce zostanie obciążona hipoteką przymusową w wyniku istnienia zaległości w podatku od nieruchomości lub innej wierzytelności stwierdzonej tytułem wykonawczym, wówczas egzekucja z nieruchomości również ostatecznie doprowadzi do sprzedaży nieruchomości. Końcowy efekt w przypadku obu procedur może być zatem ten sam.

Należy zaznaczyć, że od 21 listopada 2013 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. z 2013 r. Nr 1289) zmieniającej ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przeprowadzenie egzekucji z nieruchomości nie jest już uwarunkowane bezskutecznością dotychczasowego postępowania egzekucyjnego z pozostałych składników mienia dłużnika. Egzekucja z nieruchomości nie jest zatem już traktowana jako ostateczność i tym samym może być pierwszym środkiem egzekucyjnym przeciwko dłużnikowi. W związku z powyższym, tak jak w Wielkiej Brytanii, tak i w Polsce, procedura egzekucji z nieruchomości mogłaby być stosowana jako środek walki z właścicielami pustostanów, którzy odmawiają płacenia podatków i innych należności (np. z tytułu prac zastępczych).

#### (d) Przymusowe nabycie nieruchomości przez samorząd

Brytyjski ustawodawca (w przeciwieństwie do polskiego) dopuścił możliwość stosowania procedury wywłaszczenia nieruchomości w celu zaspokojenia potrzeb mieszkalnictwa. Postuluje się wprowadzenie analogicznych zmian do polskiego porządku prawnego.

#### (e) Ulgi i podwyżki podatkowe

Zmian legislacyjnych wymagałoby wprowadzenie do polskiego systemu prawnego ulg podatkowych w postaci obniżonych stawek podatku od towarów i usług na usługi związane z remontami pustostanów, jak również podwyższonych stawek podatku od nieruchomości dla nieruchomości niezagospodarowanych zgodnie z ich przeznaczeniem. Wprowadzenie takich zmian podatkowych zależy w głównej mierze od aktualnej polityki podatkowej państwa.

#### (f) Dotacje i pożyczki od samorządów

W ślad za ustawodawstwem brytyjskim i angielskim rekomendowane jest wprowadzenie do polskiego systemu prawnego możliwości udzielania dotacji oraz pożyczek przez samorzady na remonty pustostanów.

### 6.4 Projektowana ustawa o rewitalizacji

Projektowana ustawa o rewitalizacji wprowadzi do polskiego porządku prawnego część rozwiązań przeciwdziałających zjawisku pustostanów, które występują w Wielkiej Brytanii oraz Niemczech. Rewitalizacja stanie się zadaniem własnym gminy, co umożliwi gminom



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
 TEL.: +48 (42) 638-57-58  
 FAX: +48 (42) 638-57-29

dokonywanie pożyczek i dotacji na cele rewitalizacyjne. Władze samorządowe po podjęciu uchwały wskazującej obszar rewitalizacji oraz po spełnieniu warunków wskazanych w ustawie, będą mogły podejmować na tym obszarze wyjątkowe działania (np. dokonać wywłaszczenia nieruchomości na cele związane z mieszkalnictwem), usprawiedliwione potrzebą rewitalizacji tego obszaru. Ponadto dla nieruchomości niezabudowanych, położonych na obszarze rewitalizacji, podstawowa stawka podatku od nieruchomości podlegać będzie zwiększeniu w celu mobilizacji właścicieli nieruchomości do jej zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem.

### **6.5 Wynajmowanie przez gminę pustych lokali użytkowych**

Na koniec wartym rozważenia sposobem na zagospodarowanie niewynajętych lokali użytkowych z zasobu gminy jest najem krótkotrwały, który został opisany w punkcie 2.4., w celu poprawnego wdrożenia programu najmu krótkotrwałego rekomendowane jest powołanie przez gminę jednostki, która koordynowałaby proces takiego najmu. Najem krótkotrwały wymaga dynamiki działania i możliwości szybkiego zawarcia umowy, co byłoby niemożliwe w przypadku konieczności przeprowadzenia pełnej procedury przewidzianej uchwałą rady gminy. Konieczne zatem byłoby również wprowadzenie do tej uchwały przepisów umożliwiających oddanie lokalu w najem na czas do 3 miesięcy w trybie bezprzetargowym.

Warto również rozważyć możliwość wprowadzenia do umów najmu lokali użytkowych z zasobu gminy tzw. czynszu od obrotu. Abstrahując od ryzyka ekonomicznego, taki sposób ustalenia czynszu może skłonić potencjalnych najemców do wynajmowania pustych lokali użytkowych z zasobu gminy.

Aby uniknąć możliwych zarzutów dotyczących nierównego traktowania, niedozwolonej pomocy publicznej czy naruszenia zasad konkurencji, rekomendowane byłoby zamieszczenie w każdej z ofert przetargowych, w której dopuszczone jest ustalenie czynszu zależnego od obrotu, określenie przejrzystych zasad wyboru oferty z uwzględnieniem możliwych wariantów. Zasadnym byłaby również zmiana uchwały o zasadach wynajmowania lokali użytkowych w taki sposób, aby wprost dozwalała ona na taki rodzaj określenia wysokości czynszu.

### **Bibliografia:**

#### *Literatura:*

Konrad Osajda, *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009

Tadeusz Woś, *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, LexisNexis, Warszawa, 2011

#### *Orzecznictwo:*

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2014 r., sygn. akt: III CZP 98/14

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2008 r., sygn. akt III GSK 411/08

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 grudnia 2009 r. (sygn. akt: I Sa/Kr 544/09)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt: K 2/04

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2013 r. (sygn. akt I CSK 704/12)

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2014 r. (sygn. akt: V CSK 405/13).



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG  
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL  
TEL.: +48 (42) 638-57-58  
FAX: +48 (42) 638-57-29

#### *Akty prawne:*

Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. 1946 nr 13 poz. 87)

Dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych do realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. 1949 nr 27 poz. 197)

Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. 1958 nr 17 poz. 70)

Dekret z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. 1946 nr 3 poz. 17)

Ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. 1968 nr 12 poz. 65)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2014.518 j.t.)

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2014.1446 j.t.)

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz. U. 2013 poz. 1409 t.j.)

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. 2012 poz. 987 t.j.)

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2014 poz. 849 t.j.)

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. 2000 nr 80 poz. 903 t.j.)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 poz. 594 t.j.)

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 133, poz. 654 z późn. zm.)

Uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr XXIX/82/04 z dnia 29 września 2004 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych, użytkowych i garaży stanowiących własność Gminy Wałbrzych

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2014 poz. 150 t.j.)

Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. 2004 nr 6 poz. 39)

Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2005 nr 169 poz. 1418)

Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. 2012 poz. 788)