



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXVII/606/23 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Diagnozy Delimitacyjnej Gminnego Programu Rewitalizacji wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji w Gminie Siechnice.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Siechnicach na sesji w dniu 23 marca 2023 r., działając na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) w związku z art. 6 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485 ze zm.), podjęła uchwałę nr LXVII/606/23 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Diagnozy Delimitacyjnej Gminnego Programu Rewitalizacji wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji w Gminie Siechnice, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 28 marca 2023 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) w związku z art. 6 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485 ze zm.), polegającym na wydaniu uchwały bez podstawy prawnej.

Rada Miejska w Siechnicach w § 1 ust. 1-6 uchwały nr LXVII/606/23 przyjęła: „1. Postanawia się przeprowadzić konsultacje społeczne Diagnozy Delimitacyjnej Gminnego Programu Rewitalizacji wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji w Gminie Siechnice. 2. Celem konsultacji jest poznanie stanowiska mieszkańców i podmiotów, o których mowa w § 2, w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Gminy Siechnice, a w szczególności poznania ich opinii i uwag. 3. Granice obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji określają załączniki nr 1-7 stanowiące integralną część konsultowanej uchwały. 4. Formularz konsultacyjny, stanowiący załącznik nr 8 do niniejszej uchwały, zostanie skierowany do osób uprawnionych do udziału w konsultacjach. 5. Ogłoszenie w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych stanowi załącznik nr 9 do niniejszej uchwały. 6. Diagnoza Delimitacyjna Gminnego Programu Rewitalizacji na potrzeby wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w Gminie Siechnice stanowi załącznik nr 10 do niniejszej uchwały.”. W załączniku nr 10 do przedmiotowej uchwały czytamy natomiast, że: „Niniejsza diagnoza delimitacyjna jest podstawowym elementem umożliwiającym wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie Gminy Siechnice. Stanowi pierwszy etap przy opracowaniu Gminnego Programu Rewitalizacji (GPR) – identyfikuje obszary, na których widoczna jest koncentracja negatywnych zjawisk społecznych, gospodarczych i przestrzenno-technicznych. Dzięki diagnozie delimitacyjnej możliwe jest poznanie skali występujących na terenie gminy problemów, co pozwala zaplanować działania ukierunkowane na ich rozwiązanie.”.

Zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji określa ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485 ze zm.).

Wskazać należy, że czynności gminy w zakresie rewitalizacji można podzielić na dwie części: diagnostyczną oraz rewitalizacyjną. W ramach części diagnostycznej wyznaczany jest obszar zdegradowany, a w jego ramach obszar rewitalizacji. Natomiast część rewitalizacyjna polega na podejmowaniu konkretnych działań określonych w gminnym programie rewitalizacji. Pierwszą czynnością, jaką powinna wykonać gmina planująca rozpocząć proces rewitalizacji, jest ustalenie w drodze uchwały rady gminy obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji (art. 8 ust. 1 ustawy o rewitalizacji). Działania te rada gminy może podjąć z własnej

inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o rewitalizacji „Przed złożeniem wniosku, o którym mowa w ust. 1 [wniosku o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji – przyp. organu], wójt, burmistrz albo prezydent miasta przeprowadza konsultacje społeczne projektu uchwały, o której mowa w art. 8 [uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji – przyp. organu], oraz wprowadza do niego zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji.”. Natomiast jeśli rada gminy działa z własnej inicjatywy, zobowiązana jest powierzyć wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących projektu tej uchwały (art. 8 ust. 2 ustawy o rewitalizacji).

W obowiązującym porządku prawnym występuje wiele prawnych podstaw do przeprowadzania konsultacji społecznych. Regulacje prawne dotyczące konsultacji społecznych są rozproszone w różnych źródłach oraz fragmentaryczne. Mogą mieć charakter norm kompetencyjnych – zarówno ogólnych, jak i szczegółowych (np. art. 5a ustawy o samorządzie gminnym; art. 5 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy; art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym; art. 10a ustawy o samorządzie województwa; art. 6 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; art. 6 ustawy o rewitalizacji; art. 19 i 21 ustawy o pomocy społecznej; art. 13 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym; art. 8 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych).

W ustawie o rewitalizacji konsultacje społeczne są jedną z dwóch podstawowych – obok komitetu rewitalizacji – form partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o rewitalizacji „Partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji, o którym mowa w art. 7.”. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 8 ustawy o rewitalizacji materialnym przedmiotem konsultacji społecznych są projekty dokumentów, a ściślej, treść tych projektów. Ich wersje pierwotne, jak i wersje zmodyfikowane (zmienione w wyniku konsultacji) oraz informacje o odniesieniu się do złożonych uwag i niezwłocznym opracowaniu informacji podsumowującej przebieg każdej z pozostałych wykorzystanych form konsultacji należy ogłaszać również na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej.

W ramach rozpatrywanej sprawy zauważyć należy, że przepis art. 6 ustawy o rewitalizacji zawiera odrębną i autonomiczną regulację konsultacji społecznych. Stanowi samodzielną podstawę prawną działania organów gminy, a jednocześnie w sposób kompleksowy i wyczerpujący określa konstrukcję prawną tej instytucji (ustala jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, a także zasady i tryb przeprowadzania). Ma on charakter przepisu szczególnego względem art. 5a ustawy o samorządzie gminnym i co istotne w rozpatrywanej sprawie – w zakresie spraw unormowanych w przepisach ustawy o rewitalizacji – wyłącza jego zastosowanie.

Podkreślić zatem trzeba, że Ustawodawca, w przepisie art. 6 ustawy o rewitalizacji, określił zasady i tryby przeprowadzania konsultacji. Wskazana regulacja ma charakter kompleksowy, ponieważ normuje całościowo określoną materię. Ustawa o rewitalizacji nie zawiera żadnego upoważnienia, na podstawie którego właściwy organ gminy mógłby, działając w formie uchwały, ustalić czy dookreślić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji (w samorządowych ustawach ustrojowych przyjęto inne założenia; działając na podstawie przepisów art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 10a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada/sejmik) w formie uchwały ustala zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych i ma w tym zakresie dużą swobodę). Regulacja art. 6 ustawy o rewitalizacji jest w tym przypadku wystarczająca. W konsekwencji należy uznać, że Rada Miejska w Siechnicach nie posiadała kompetencji do wskazywania uczestników konsultacji (§ 2 uchwały), ustalania terminu rozpoczęcia i zasięgu konsultacji (§ 3 ust. 1 i 2 uchwały), jak i określania form w jakich te konsultacje zostaną przeprowadzone (§ 3 ust. 3 uchwały).

Ponadto jak stanowi art. 6 ust. 1 ustawy o rewitalizacji: „Konsultacje społeczne prowadzi wójt, burmistrz albo prezydent miasta.”. Wykładnia literalna prowadzi więc do wniosku, że przeprowadzanie konsultacji społecznych jest prawnym obowiązkiem organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Oznacza to, że organ wykonawczy gminy jest odpowiedzialny m.in. za organizację (w tym informację o terminie, formie i miejscu konsultacji) i przeprowadzenie konsultacji, jak również za ich sfinansowanie, zapewnienie właściwych dla danej formy konsultacji środków, a także za opracowanie informacji podsumowującej, o której mowa w ust. 7 art. 6 ustawy o rewitalizacji. Podstawą przeprowadzenia konsultacji powinno być stosowne zarządzenie wydane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Także analiza art. 6 ust. 2 ustawy o rewitalizacji prowadzi do wniosku, że podmiotem formalnie inicjującym konsultacje społeczne – każdorazowo – jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Organ wykonawczy gminy może

zainicjować konsultacje społeczne z własnej inicjatywy, a także w wyniku oddziaływań lobbingowych mieszkańców, ruchów miejskich i organizacji pozarządowych oraz wskutek wniosku wniesionego przez wskazane podmioty na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o rewitalizacji konsultacje społeczne przeprowadza organ wykonawczy gminy – wójt (burmistrz, prezydent miasta), na którego nałożono szereg obowiązków organizacyjnych związanych z przeprowadzaniem konsultacji. Wskazany przepis w sposób kompleksowy określa zasady i tryby przeprowadzania konsultacji i nie zawiera żadnego upoważnienia, na podstawie którego rada gminy mogłaby, działając w formie uchwały, ustalić czy dookreślić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji. Rada Miejska, podejmując niniejszą uchwałę, nie może powoływać się na treść art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ przepisy ustawy o rewitalizacji dotyczące konsultacji społecznych, są przepisami szczególnymi, wykluczającymi możliwość przeprowadzania konsultacji „rewitalizacyjnych” na zasadach ogólnych.

W tym stanie rzeczy, organ nadzoru stwierdził, że uchwała nr LXVII/606/23 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych *Diagnozy Delimitacyjnej Gminnego Programu Rewitalizacji wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji w Gminie Siechnice* istotnie narusza prawo, jako podjęta bez upoważnienia ustawowego, w związku z czym celowe i zasadne jest stwierdzenie jej nieważności w całości.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski