



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 września 2023 r.

WNP-I.4131.212.2023

**Rada Gminy Michałowice**  
**Al. Powstańców Warszawy 1**  
**05-816 Reguły**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm. - dalej jako „u.s.g.”)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVIII/608/2023 Rady Gminy Michałowice z dnia 29 sierpnia 2023 r. zmieniającej uchwałę Nr XL/441/2022 Rady Gminy Michałowice z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Gminy Michałowice.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Michałowice podjęła uchwałę Nr LVIII/608/2023 zmieniającą uchwałę Nr XL/441/2022 Rady Gminy Michałowice z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Gminy Michałowice.

Uchwałodawca jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały wskazał art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 8 ust. 1 i art. 11 ust. 4 i art. 13 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485). Organ nadzoru wskazuje, że nie kwestionuje prawidłowości wskazania podstaw prawnych podjętej, przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, uchwały.

Zgodnie z art. 3 ustawy o rewitalizacji, przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne. Zadania, w tym zakresie gmina realizuje w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie (partycypacja społeczna).

Na podstawie art. 5 ust. 1 ww. ustawy, partycypacja społeczna, o której mowa powyżej, obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji.

Na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o rewitalizacji, w przypadku gdy gmina zamierza realizować zadania własne polegające na przygotowaniu, koordynowaniu i tworzeniu warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenia, rada gminy wyznacza, w drodze uchwały, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.

Należy także zaznaczyć, że zgodnie z art. 11 ust. 1, 2 i 3 ustawy o rewitalizacji, wniosek o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji zawiera wskazanie granic tych obszarów wykonane na mapie w skali co najmniej 1:5000, sporządzonej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku - z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020r. poz. 2052).

Do wniosku załącza się ponadto diagnozę, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, potwierdzającą spełnienie przez obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji przesłanek ich wyznaczenia.

Przed złożeniem wniosku o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wójt, burmistrz albo prezydent miasta przeprowadza konsultacje społeczne projektu uchwały, o której mowa w art. 8, oraz wprowadza do niego zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji.

Regulacje na temat konsultacji społecznych zawiera także art. 6 ustawy o rewitalizacji. Zgodnie z tym przepisem, konsultacje społeczne prowadzi wójt, burmistrz albo prezydent miasta. O rozpoczęciu konsultacji społecznych oraz formach, w jakich będą prowadzone, powiadamia się nie później niż w terminie 7 dni przed dniem ich przeprowadzenia, w sposób zapewniający udział w nich możliwie szerokiego grona interesariuszy, co najmniej poprzez obwieszczenie, ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie oraz ogłoszenie na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej.

Formami konsultacji społecznych są:

1) zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej;

2) spotkania, debaty, warsztaty, spacery studyjne, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych.

Niezwłocznie po zakończeniu każdej z form konsultacji społecznych opracowuje się informację podsumowującą jej przebieg, zawierającą dane o miejscu i czasie jej przeprowadzenia i omówienie jej przebiegu, a w przypadku konsultacji w formie zbierania uwag - również wszystkie uwagi wraz z odniesieniem się do nich.

Projekty dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym, a także projekty dokumentów uwzględniające zmiany wprowadzone w wyniku konsultacji społecznych oraz informacje, o których mowa powyżej, ogłasza się na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz, na żądanie osób zainteresowanych, udostępnia się w siedzibie urzędu gminy.

Warto także zauważyć, że zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w doktrynie: „W każdym przypadku wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany będzie do przeprowadzenia konsultacji społecznych. Również wtedy, gdy uchwała została podjęta nie z jego inicjatywy, ale inicjatywy samej rady gminy (ale z punktu widzenia formalnoprawnego łatwiejsza do realizacji i budząca mniej wątpliwości będzie pierwsza z wymienionych możliwości). Konsultacje muszą odnosić się nie do przyjętej uchwały, ale jeszcze do jej projektu. Zastosowanie znajdą tutaj przepisy art. 6 RewitalizacjaU.” (M. Nowak, Ustawa o rewitalizacji [w:] M. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wyd. 1, Warszawa 2016).

Warto także przywołać stanowisko doktryny dotyczące braku konsultacji społecznych w toku pracy nad przedmiotową uchwałą: „Z uwagi na fakt, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, większe błędy (związane również z pominięciem niniejszych kwestii) skutkować mogą później podejmowaniem prób stwierdzenia nieważności tych aktów ze względów proceduralnych. Przykładowo, szczególnie istotna rola w całej RewitalizacjaU została przypisana konsultacjom społecznym. Tak więc brak zachowania wymogów z nimi związanych może zostać uznany za rażące naruszenie ustawy.” (M. Nowak, Ustawa o rewitalizacji [w:] M. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wyd. 1, Warszawa 2016).

„Należy podkreślić, że nie przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji przed jej podjęciem stanowi istotne naruszenie prawa, w szczególności zaś stanowi pogwałcenie zasady

partycypacji społecznej wyrażonej w art. 3 ust. 2 pkt 1 u.r. Naruszenie takie powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.”( M. Miłosz [w:] Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I, red. K. Borówka, J. H. Szlachetko, Gdańsk 2017, art. 11).

W inkryminowanej uchwale dokonano zmiany uchwały Nr XL/441/2022 Rady Gminy Michałowice z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Gminy Michałowice. Zmiana polegała na uchyleniu § 1 ust. 4 oraz załącznika nr 3 do pierwotnej uchwały pt. „Diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Gminy Michałowice.”.

Jak wynika z uzasadnienia do uchwały: „projekt uchwały nie został poddany konsultacjom społecznym. Uzasadnieniem jest brak zmiany zasadniczej treści uchwały wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji Gminy Michałowice. Zmianie nie ulega bowiem treść uchwały Rady Gminy Michałowice, poza aktualizacją diagnozy delimitacyjnej.”.

Ponadto, jak wynika z pisma wyjaśniającego Wójta Gminy Michałowice znak FZ.040.9.2023 z dnia 19 września 2023 r.: „Celem uchwały nr LVIII/608/2023 było zatem jedynie usunięcie dokumentu „Diagnozy”, który był załącznikiem do pierwotnej uchwały, a co nie powinno mieć miejsca. Uzasadnieniem dla takiego działania było zatem doprowadzenie zmienianej uchwały do stanu w pełni zgodnego z przepisami ustawy o rewitalizacji, która w art. 11 ust. 2 wskazuje, że „Diagnoza” stanowi wyłącznie załącznik do wniosku wójta o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Wskazana „Diagnoza” jest wykonywana w ramach kompetencji wójta, co wynika z art. 4 ust. 1 ustawy o rewitalizacji. W żadnym wypadku „Diagnoza” nie leży w kompetencji rady gminy, a więc nie jest uprawnione stwierdzenie, że Rada Gminy Michałowice mogła przedmiotową uchwałą przyjąć taki dokument.”.

Jednocześnie, jak wynika z uzasadnienia do inkryminowanej uchwały: „Diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Gminy Michałowice niestanowiąca już załącznika do uchwały została załączona do uzasadnienia.”, co oznacza że stanowi integralną część aktu prawnego.

Argumentacja zawarta w treści ww. pisma, jak również w treści uzasadnienia do inkryminowanej uchwały jest wewnętrznie sprzeczna. Z jednej strony prawodawca lokalny uznaje potrzebę aktualizacji diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji i czyni stosowny dokument częścią do uzasadnienia do uchwały, z drugiej strony uznaje, że nie posiada stosownej kompetencji do przyjęcia tegoż dokumentu.

Należy także zwrócić uwagę na istotne rozbieżności w treści uchwały Nr LVIII/608/2023 oraz uchwały Nr XL/441/2022 m.in. w zakresie wskazanym poniżej.

Przede wszystkim, obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji Gminy Michałowice został wskazany w stosunku do ogólnej liczby ludności Gminy Michałowice wynoszącej na koniec roku 2022 - 17 820 osób. Obszar rewitalizacji gminy zamieszkuje 4 387 mieszkańców – str. 8 uchwały Nr LVIII/608/2023.

Zgodnie z regulacjami zawartymi w uchwale Nr XL/441/2022: „Obszar rewitalizacji został wskazany w stosunku do ogólnej liczby ludności Gminy Michałowice wynoszącej na koniec roku 2020 17 532 osób. Obszar rewitalizacji gminy zamieszkuje łącznie 4 366 mieszkańców – str. 3 załącznika Nr 3 do ww. uchwały.

Ponadto, diagnoza problemów społecznych obejmuje dane dotyczące migracji, stopy bezrobocia oraz przestępczości w Gminie Michałowice do 2022 r.” - str. 21-23 uchwały Nr LVIII/608/2023. Zgodnie z treścią załącznika Nr 3 do uchwały Nr XL/441/2022, statystyki dotyczące przestępczości na terenie Gminy Michałowice obejmują dane do roku 2019 r. – str. 16-20 załącznika Nr 3 do ww. uchwały.

Zgodnie z treścią inkryminowanej uchwały, na terenie Gminy Michałowice do połowy roku 2023 obowiązywało 49 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – str. 43 uchwały Nr LVIII/608/2023.

W myśl załącznika Nr 3 do uchwały Nr XL/441/2022, Na terenie Gminy Michałowice obecnie obowiązuje 37 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – str. 42 załącznika Nr 3 do ww. uchwały.

Jak wynika z zestawienia powyższych rozbieżności, aktualna diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Gminy Michałowice obejmuje swym zakresem większą liczbę mieszkańców. Co więcej, skoro liczba mieszkańców zamieszkujących obszar rewitalizacji zwiększyła się w końcu roku 2022, oznacza to że nie konsultowano z nimi zarówno uchwały pierwotnej, podjętej w dniu 22 lutego 2022 r., jak i zmiany uchwały Nr XL/441/2022 dokonanej uchwałą Nr LVIII/608/2023.

Przykładowy zakres zmienionych danych wskazany w treści obu uchwał wskazuje, że prawodawca lokalny przyjął w istocie dokument o nowej treści.

Jak wynika z przepisów ustawy o rewitalizacji, prace nad projektem uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji muszą być poprzedzone konsultacjami społecznymi, których w niniejszej sprawie zabrakło. Skoro regułą przy procedowaniu aktów z zakresu ustawy o rewitalizacji jest partycypacja społeczna, co w sposób

niebudzący wątpliwości wynika z przepisów tejże ustawy, nie przeprowadzenie konsultacji społecznych stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Warto także przywołać orzecznictwo sądowe odnoszące się do omawianej problematyki.

„Konsultacje społeczne unormowane w art. 6 uor stanowią bowiem warunek konieczny, sine quo non, dla prawidłowego procedowania przez organ uchwałodawczy gminy w tym przedmiocie. Nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości, iż wolą ustawodawcy wyrażoną właśnie w ustawie o rewitalizacji, jednym z kluczowych elementów procesu rewitalizacji jest włączenie możliwie największego grona interesariuszy w planowanie i realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych, co z kolei zapewnić mogą konsultacje stypizowane w art. 6 uor. Tak rozumiana 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 powołanego w trybie 7 uor” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 sierpnia 2018 r. sygn. akt IV SA/GI 598/18).

Zgodnie z Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2021 r. sygn. akt III OSK 691/21: „Z normy stwierdzającej, że "Konsultacje społeczne prowadzi wójt, burmistrz albo prezydent miasta" (art. 6 ust. 1 ustawy o rewitalizacji) nie wynika jeszcze, jak zdaje się twierdzić skarżący kasacyjnie, że Wójt ma w tym przedmiocie zupełną dowolność. Podjęcie uchwały z naruszeniem trzydziestodniowego terminu należy uznać za istotne naruszenia prawa podczas procedury podejmowania uchwały w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji.”. W niniejszej sprawie doszło do stwierdzenia nieważności aktu prawnego podjętego z naruszeniem procedury konsultacyjnej wskazanej w ustawie o rewitalizacji, z czym zgodził się Naczelny Sąd Administracyjny.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem judykatury wyrażonym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził, że: „Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały, w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Tobiasz Bocheński***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/