



Warszawa, 31 stycznia 2023 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.29.2023.MS

Rada Miasta Milanówka

ul. Kościuszki 45

05-822 Milanówek

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 612/LXXVII/22 Rady Miasta Milanówka z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 215/XXVI/16 Rady Miasta Milanówka z dnia 17 listopada 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Miasta Milanówka.

Uzasadnienie

Na Sesji, która odbyła się 29 grudnia 2022 r. Rada Miasta Milanówka podjęła uchwałę Nr 612/LXXVII/22 w sprawie zmiany uchwały Nr 215/XXVI/16 Rady Miasta Milanówka z dnia 17 listopada 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Miasta Milanówka.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowią:

- art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), zgodnie z którym: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...); stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.”;
- art. 8 ust. 1 i art. 11 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485, z późn. zm.), zgodnie z którymi odpowiednio: „W przypadku gdy gmina zamierza realizować zadania własne, o których mowa w art. 3 ust. 1, rada gminy wyznacza, w drodze uchwały, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.”, „W uchwale, o której mowa w art. 8, rada gminy może ustanowić: (...); na obszarze rewitalizacji zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, o której

mowa w art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 11), dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazują, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1.”.

Akty prawa miejscowego, do jakich zalicza się przedmiotowa uchwała, co wprost wynika z art. 13 ustawy o rewitalizacji, Konstytucja RP zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, według którego organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu.

Norma wskazana w art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym określa otwarty katalog spraw, który uzupełniają przepisy ustaw szczególnych, przyznających kompetencję do rozstrzygnięcia danej sprawy radzie gminy. Zgodnie ze stanowiskiem NSA w Warszawie, wyrażonym w wyroku z 16 kwietnia 1993 r. sygn. akt II SA 1261/92, do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 15).

Definicja obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji wskazana została w art. 9 ust. 1 ustawy o rewitalizacji. Jest to obszar na terytorium gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych. Ustawodawca nie wprowadził zamkniętego katalogu zjawisk społecznych, które charakteryzują obszar zdegradowany, wskazał jedynie, że takim zjawiskiem społecznym w szczególności może być bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym.

Koniecznym warunkiem wyznaczenia obszaru zdegradowanego jest występowanie na jego obszarze dodatkowo co najmniej jednego negatywnego zjawiska z czterech określonych przez ustawodawcę sfer – to negatywne zjawisko może mieć charakter gospodarczy, środowiskowy, przestrzenno – funkcjonalny lub techniczny. Wystarczające jest wystąpienie negatywnego zjawiska w jednej ze wskazanych przez ustawodawcę sfer, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o rewitalizacji.

W odniesieniu do delegacji przewidzianej w ustawie o rewitalizacji (art. 8 ust. 1 oraz art. 11 ust. 5 pkt 2), ustawodawca zastrzegł realizację zadania w postaci wyznaczenia obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji wyłącznie dla organu stanowiącego gminy. Obszar rewitalizacji obejmuje całość lub część obszaru zdegradowanego. Podjęcie uchwały w tym przedmiocie inicjowane jest w sposób dwojaki: uchwała podejmowana jest z inicjatywy rady gminy lub na wniosek organu wykonawczego gminy.

Jak wynika z wyjaśnień nadesłanych przez Przewodniczącego Rady Miasta Milanówka (pismo z 19 stycznia 2023 r. znak RM.0004.4.2023 – zwane dalej *pismem*), kwestionowana uchwała nie została podjęta na wniosek organu wykonawczego. A zatem, jak wynika z woli ustawodawcy wyrażonej w art. 8 ust. 2 ustawy o rewitalizacji, w przypadku, gdy uchwała dotycząca wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, podejmowana jest z inicjatywy rady gminy, powierza ona organowi wykonawczemu przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących projektu tej uchwały.

Niezależnie jednak od tego, czy uchwała w powyższym zakresie podejmowana jest na wniosek burmistrza, czy też z inicjatywy rady gminy, projekt uchwały w tej sprawie musi zostać poddany konsultacjom społecznym. W sytuacji, w której uchwała taka jest podejmowana z inicjatywy rady, ma ona obowiązek powierzenia przeprowadzenia konsultacji społecznych burmistrzowi. Podstawą przeprowadzenia konsultacji powinno być stosowne zarządzenie wydane przez burmistrza. O rozpoczęciu konsultacji społecznych oraz formach, w jakich będą one prowadzone, powiadamia się nie później niż w terminie 7 dni przed dniem ich przeprowadzenia. Powiadomienie to jest dokonywane co najmniej poprzez obwieszczenie, ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie oraz ogłoszenie na stronach danej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej. Formy konsultacji społecznych i zasady ich prowadzenia określa art. 6 ustawy o rewitalizacji. Informacja o przebiegu procesu legislacyjnego, w tym o projektowanej uchwale oraz prowadzonych konsultacjach społecznych stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Podjęcie uchwały Nr 612/LXXVII/22 nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem wymaganej procedury, co, w ocenie organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie prawa oraz zniweczenie zasady partycypacji społecznej, wyrażonej w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o rewitalizacji. Realizacja przez gminę

zadań z zakresu rewitalizacji winna być prowadzona w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie ich realizacji. A zatem zasada jawności działania władzy publicznej – będąca systemową zasadą prawną, normowaną w Konstytucji oraz ustawach, zobowiązuje określone podmioty prawa (organy władzy publicznej, podmioty realizujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym) do udzielania informacji publicznych podmiotom uprawnionym (tj. obywatelom/mieszkańcom, organizacjom pozarządowym i innym).

Wykonywanie zadań publicznych jest z istoty rzeczy ukierunkowane na realizację celów publicznych, a aksjologicznym uzasadnieniem kreowania przez prawodawcę ograniczeń jest zapewnienie jawności i transparentności życia publicznego jako standardu demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Konsultacje mają na celu zapoznanie się z opinią społeczną na danym terenie i mają charakter opiniodawczy. Stanowią one formę demokracji bezpośredniej mającej zapewnić władzom lokalnym potwierdzenie bądź dezaprobatę ich działań. Obowiązek konsultacyjny niewątpliwie ma na celu zagwarantowanie jawności życia publicznego oraz transparentności działania organów władzy publicznej. Transparentność działań organów władzy publicznej i poddanie tych działań kontroli społecznej może przyczynić się do poprawy standardów dotyczących ochrony praw obywatelskich, przestrzegania przepisów prawa, poprawy relacji w stosunkach obywatel - państwo i wreszcie budować zaufanie do organów władzy publicznej. Dialog społeczny stanowi podstawę samorządności i zaangażowania obywatelskiego.

W § 1 zakwestionowanej uchwały postanowiono, iż w uchwale Nr 215/XXVI/16 Rady Miasta Milanówka z dnia 17 listopada 2016 r. dodaje się § 2a w brzmieniu następującym: *„Na części podobszaru rewitalizacji „ul. Okrzei”, ograniczonego granicami działek ewidencyjnych nr ew. 1/23, 1/28, 81/1, 81/2, 82/3, 82/4, 83, 84, 85/1, 85/3, 86, 87, 89, 90, 91/1, 91/2, 92, 94, 95, 97, 98, 101 oraz na działkach nr ew. 1/1, 1/6, 1/21 w obrębie 06-11w Milanówku przy ul. Królewskiej i Dembowskiej, wprowadza się zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, o którym mowa w art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 11), dla wszystkich zmian sposobu zagospodarowania terenu, gdyż stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazują, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. 2021 poz. 485 ze zm.).”*

W związku z nieprecyzyjnym określeniem, jakim posłużono się przy wskazaniu granic podobszaru rewitalizacji, organ nadzoru zwrócił się do Rady Miasta Milanówka pismem z 16 stycznia 2023 r. znak WNP-I.4130.32.2023.MS z prośbą o wyjaśnienie przyczyny, dla której posłużono się odrębnymi pojęciami przy wskazaniu granic tych działek, bowiem posłużenie się odmiennymi pojęciami sugeruje odmiennosc ustaleń, zaś pojęcie „*obszaru ograniczonego granicami działek ewidencyjnych*” jest sformułowaniem umożliwiającym ocenę stanu prawnego nieruchomości w zależności od przyjęcia, które granice działek tworzą obszar (tj. czy mowa jest o granicach zewnętrznych, czy też wewnętrznych wskazanych działek wobec obszaru).

Z wyjaśnień przedłożonych w treści *pisma* wynika, iż: „(...) *przedmiotowe nieruchomości stanowią spójny obszar inwestycyjny i zamiarem projektodawcy było wprowadzenie zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze wszystkich wymienionych nieruchomości i w ich granicach, w celu realizacji Programu Rewitalizacji.*”.

Nieścistości, z jakimi mamy do czynienia w obszarze powyższych rozważań, mogą bezpośrednio rzutować na sytuację prawną ewentualnych przyszłych wnioskodawców decyzji, w tym również właścicieli terenów, co w konsekwencji rodzić może przeszkody w realizacji określonych przez nich zamierzeń inwestycyjnych w stosunku do terenów, co do których Rada Miasta Milanówka wprowadziła zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Przepisy art. 63 ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.) normują skutki prawne, jakie wiążą się z decyzją o warunkach zabudowy. Decyzja o warunkach zabudowy potwierdza możliwość realizacji określonej inwestycji na danym terenie. Jednocześnie wnioskodawca nie musi legitymować się prawem do nieruchomości. Kwestia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane podlega badaniu dopiero na etapie postępowania o pozwolenie na budowę. Należy podkreślić, iż decyzje o warunkach zabudowy można wydać na rzecz nieograniczonej liczby wnioskodawców, a uzyskanie decyzji przez jednego z nich nie ogranicza możliwości wydawania kolejnych decyzji o warunkach zabudowy na rzecz innych wnioskodawców. Decyzje te mogą dotyczyć różnych rodzajów inwestycji, ale ich przymiotem może być również ten sam typ inwestycji. Skoro w świetle art. 63 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w odniesieniu do tego samego terenu może być wydana decyzja o warunkach zabudowy więcej niż jednemu wnioskodawcy, a wnioskodawcy ci mogą żądać ustalenia warunków zabudowy dla różnych inwestycji, także tych wzajemnie się wykluczających, to wprowadzenie zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy, o którym mowa w art. 59 ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym, z pominięciem obligatoryjnych konsultacji społecznych i na niedookreślonym obszarze, stanowi istotne naruszenie prawa.

Formułując ustalenia w ramach uchwały należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, poprawny także z punktu widzenia logicznego (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00).

Zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i ograniczeń. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z „(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

Tymczasem kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na fakt zastosowania niespójnej i nieprecyzyjnej terminologii w odniesieniu do nieruchomości objętych wprowadzonym zakazem, pozwalającej na dowolność interpretacji.

Reasumując powyższe należy stwierdzić, iż Rada Miasta Milanówka, podejmując uchwałę Nr 612/LXXVII/22, istotnie naruszyła dyspozycję art. 8 i art. 11 ust. 5 pkt 2 ustawy o rewitalizacji, poprzez całkowite pominięcie procedury konsultacyjnej przy jej podejmowaniu, w tym pozbawienie organu wykonawczego prawa do prowadzenia konsultacji, a także nieprecyzyjnie określenie granic działek, co

do których wprowadzono zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Zasadnym jest zatem stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/