



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 14 listopada 2024 r.

Poz. 2999

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.740.3.133.2024.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 8 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.) – **stwierdzam nieważność uchwały nr VI/45/2024 Rady Gminy Turawa z 4 października 2024 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na obszarze Gminy Turawa.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 4 października 2024 r. Rada Gminy Turawa podjęła uchwałę nr VI/45/2024 w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na obszarze Gminy Turawa.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Wójt Gminy Turawa przekazał Wojewodzie Opolskiemu w dniu 8 października 2024 r. przedmiotową uchwałę. Dodatkowo, po wezwaniu przez tutejszy organ nadzoru, Wójt Gminy Turawa przedłożył raport z konsultacji społecznych, o którym mowa w art. 6 ust. 7 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r., poz. 278) oraz „Diagnozę na potrzeby wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie Gminy Turawa”.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru, na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Turawa o wszczęciu postępowania nadzorczego. Stanowisko wobec podniesionych zarzutów wyraziła Gmina Turawa w piśmie z 24 października 2024 r.

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji tutejszy organ nadzoru stwierdził, że kontrolowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem **art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 3 oraz art. 11 ust. 2 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2023 r., poz. 485 ze zm.)** – z powodu włączenia do obszarów zdegradowanych i rewitalizacji terenów niezamieszkałych.

Art. 9. ust. 1 ustawy o rewitalizacji stanowi: Obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, wysokiej liczby mieszkańców będących osobami ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2022 r., poz. 2240 ze zm.), niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, można wyznaczyć jako **obszar zdegradowany** w przypadku występowania na nim ponadto co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk:

- 1) gospodarczych – w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw lub
- 2) środowiskowych – w szczególności przekroczenia standardów jakości środowisk, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska, lub

- 3) przestrzenno-funkcjonalnej – w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskie jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niedostosowania infrastruktury do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych, lub
- 4) technicznych – w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, oraz niefunkcjonowaniu rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności, ochrony środowiska i zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

Obszar rewitalizacji to obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk (wyżej wymienionych), na których z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację (art. 10 ust. 1 ustawy).

Z przywołanych przepisów jednoznacznie wynika, że procesem rewitalizacji mogą zostać objęte wyłącznie obszary zabudowane (z wyjątkami określonymi w ustawie), gdyż tylko na takich obszarach można odnotować występowanie negatywnych zjawisk społecznych. Występowanie na danym obszarze negatywnych zjawisk społecznych stanowi niezbędny warunek (choć nie wystarczający) uznania danego obszaru jako zdegradowanego. O tym, czy obszar dotknięty problemami w sferze społecznej można będzie ostatecznie uznać za zdegradowany w rozumieniu ustawy o rewitalizacji, decyduje współwystępowanie z tymi problemami co najmniej jednego z problemów w sferze gospodarczej, technicznej, środowiska i funkcjonalno-przestrzennej.

Rewitalizacja to, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o rewitalizacji, proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Pierwszym etapem tego procesu jest wskazanie obszarów wymagających wsparcia czyli obszarów zdegradowanych i rewitalizacji, co następuje z wykorzystaniem obiektywnych i weryfikowalnych mierników i metod badawczych dostosowanych do lokalnych uwarunkowań. Kolejne zadania gminy na drodze wyprowadzania ze stanu kryzysu swojego obszaru to uchwalenie gminnego programu rewitalizacji, a w razie potrzeby – miejscowego planu rewitalizacji. Kontrolowana obecnie uchwała będzie decydować o tym, gdzie zostanie skierowane wsparcie finansowe gminy i innych podmiotów, na jakich obszarach będą prowadzone działania rewitalizacyjne, jakie obszary zostaną objęte miejscowym planem rewitalizacji. Skutki błędnie wyznaczonych obszarów rewitalizacji mogą w związku z tym godzić w interesy tej części lokalnej wspólnoty, która wymaga największej opieki i wsparcia ze strony gminy (np. w osoby zagrożone wykluczeniem społecznym ze względu na wiek i niepełnosprawność), czyli podważać sens całego procesu rewitalizacji z uwagi na błędnie adresowaną pomoc. Z tego powodu tutejszy organ nadzoru reprezentuje stanowisko, że **naruszenie ustawowych zasad wyznaczania obszarów zdegradowanych i rewitalizacji stanowi istotne naruszenie prawa.**

Uchwała Rady Gminy Turawa ustala cztery obszary zdegradowane, do których zostały włączone obszary niezabudowane, takie jak grunty rolne i leśne, drogi publiczne położone poza obszarem zabudowanym, linie kolejowe. Uchwała wyznacza także granice 6 obszarów rewitalizacji. Na marginesie należy zauważyć, że załączniki graficzne do uchwały prezentujące na mapach ewidencyjnych granice obszarów zdegradowanych i rewitalizacji, nie zostały ponumerowane, nie zawierają wskazania, iż są załącznikami do przedmiotowej uchwały, nie zawierają też żadnego symbolicznego zobrazowania pozwalającego na połączenie lub zorientowanie czterech map dotyczących jednego obszaru zdegradowanego.

Na negatywną ocenę organu nadzoru zasługuje fakt włączenia do obszarów rewitalizacji terenów niezamieszkałych w Gminie Turawa. Dokładna analiza, jakiej poddano zaprezentowane w uchwale granice obszarów rewitalizacji wskazują, że wbrew intencji ustawodawcy rewitalizacją zamierzano objąć:

- w podobszarze Osowiec, stanowiące co najmniej 50% powierzchni całego podobszaru rewitalizacji: tereny rolne i leśne pomiędzy ulicami Oleską, a Cmentarną; tereny rolne i leśne na południe od ulicy Cmentarnej i na zachód od ulicy Oleskiej; tereny rolne i leśne położone na południe od ul. Dworcowej i na zachód od ul. Polnej; tereny rolne na północ i wschód odpowiednio od ulic Srebrnej i Dworcowej; grunty rolne i leśne położone na peryferiach Osowca, u wylotu ul. Srebrnej,
- w podobszarze „północny brzeg Jeziora Dużego”, stanowiące co najmniej 80% całego podobszaru rewitalizacji: tereny leśne poza enklawą zabudowy lotniskowej przy ulicach: Jagodowej, Prostej, Energetycznej,
- w podobszarze „Turawa-Centrum”, stanowiące co najmniej 60% całego podobszaru rewitalizacji: tereny rolne, leśne i rzekę Mała Panew na północ od ul. Ogrodowej i południe od ul. Świerkowej; tereny rolne i leśne na wschód i zachód od ul. Tadeusza Kościuszki,
- w podobszarze rewitalizacji „Turawa-Jezioro Średnie” stanowiące około 90% całego podobszaru rewitalizacji – obszar leśny z Jeziorem Średnim i Małym,

Organ nadzoru przeanalizował wzmiankowane wcześniej opracowanie „Diagnoza..”, które obrazuje sposób wyznaczenia obszarów zdegradowanych i rewitalizacji. Obszar gminy autorzy delimitacji podzielili na jednostki porównawcze: Bierdzany, Kadłub Turawski, Kotórz Wielki, Ligota Turawska, Osowiec, Rzędów, Turawa, Węgry, Zakrzów Turawski, Zawada. Analiza negatywnych zjawisk w poszczególnych sferach pozwoliła na wyodrębnienie obszarów zdegradowanych równoznacznych z granicami następujących sołectw: Bierdzany, Osowiec, Turawa, Zawada. Uznanie za obszar zdegradowany całych sołectw, z gruntami rolnymi i leśnymi (gdzie nie występują przeciwieństwo żadne zjawiska społeczne, takie jak bezrobocie, niepełnosprawność) naruszyło art. 9 ust. 1 ustawy o rewitalizacji i prowadziło do kolejnego naruszenia prawa przy wytyczeniu obszarów rewitalizacji. Na stronie 66 opracowania stwierdzono, że „Określenie, która część obszaru zdegradowanego stanowić będzie obszar rewitalizacji następuje w oparciu o dwie przesłanki. Pierwszą z nich jest stwierdzenie szczególnej koncentracji zjawisk na obszarze zdegradowanym na podstawie przeprowadzonej analizy wskaźnikowej. Natomiast drugą przesłanką jest uznanie, iż obszar ten ma istotne znaczenia dla rozwoju Gminy Turawa”, co odpowiada zasadniczo intencjom ustawodawcy wyrażonym w art. 10 ust. 1. Wbrew temu co zostało zacytowane za obszary rewitalizacji uznano w gminie Turawa wymienione wyżej podobszary z wielkimi połaciami gruntów niezamieszkałych, przekraczającymi swą powierzchnią powierzchnie terenów zamieszkałych w tych podobszarach. Co więcej - nie uzasadniono jakie jest szczególne znaczenie dla wspólnoty niezamieszkałych części podobszarów rewitalizacji, ani też, że stanowią one dopuszczony przez ustawodawcę wyjątek, określony w art. 10 ust. 3 ustawy: **Niezamieszkałe tereny poprzemysłowe, w tym poportowe i powydobywcze, tereny powojenne albo pokolejowe**, na których występują negatywne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1–4, mogą wejść w skład obszaru rewitalizacji wyłącznie w przypadku, **gdy działania możliwe do przeprowadzenia na tych terenach przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym, o których mowa w art. 9 ust. 1.**

Gmina w złożonych wyjaśnieniach wskazuje przesłanki, które stały za włączeniem do rewitalizacji obszarów niezamieszkałych – są nimi np. negatywne zjawiska w sferze przestrzenno-funkcjonalnej, brak melioracji i oczyszczania rowów, brak miejsc rekreacji. Trudno się nie zgodzić z trafnością tej diagnozy, niemniej ustawodawca jednoznacznie wskazał warunki włączenia danego obszaru do procesu rewitalizacji i możliwe wyjątki od zasady, iż ma to być obszar zamieszkały. Jak wykazano powyżej – obszary niezamieszkałe wytypowane przez gminę Turawa nie spełniają ustawowych warunków, a ich powierzchnia w stosunku do obszarów zamieszkałych uniemożliwia zakwalifikowanie stwierdzonego naruszenia prawa do nieistotnych.

W tym stanie rzeczy wadliwe zapisy i ustalenia kontrolowanej uchwały zasługują jedynie na wyeliminowanie z obrotu prawnego – jako naruszające ustawowy cel procesu rewitalizacji. Organ nadzoru zmuszony jest orzec o nieważności całej uchwały, a nie tylko tej jej części, która została dotknięta istotną wadą prawną. Cechą charakterystyczną diagnozy na potrzeby wyznaczenia obszarów rewitalizacji jest kompleksowe spojrzenie na całą gminę i przeprowadzenie analizy porównawczej z uwzględnieniem wszystkich jej obszarów zamieszkałych. Dlatego Gmina Turawa, chcąc prowadzić na swoim obszarze działania naprawcze w oparciu o ustawę o rewitalizacji, powinna ponownie dokonać wyodrębnienia obszarów zdegradowanych i rewitalizacji.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek