



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 marca 2017 r.

Poz. 1967

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.2.2.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 marca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/182/2017 Rady Gminy Ujszoły z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia na terenie Gminy Ujszoły obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Uzasadnienie

W dniu 16 lutego 2017 r. Rada Gminy Ujszoły podjęła uchwałę w sprawie wyznaczenia na terenie Gminy Ujszoły obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Stosownie do przepisu art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wójt Gminy Ujszoły, przekazał Wojewodzie Śląskiemu uchwałę Nr XX/182/2017, która wpłynęła do organu w dniu 27 lutego 2017 r.

W dniu 9 marca 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Przewodniczący Rady Gminy Ujszoły złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie pismem z dnia 15 marca 2017 r.

W myśl przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organy gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w części lub w całości orzeka organ nadzoru w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została z istotnym naruszeniem przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1777, ze zm.) w następującym zakresie.

1. Stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy o rewitalizacji, w przypadku gdy gmina zamierza realizować zadania własne w zakresie rewitalizacji, rada gminy wyznacza, w drodze uchwały, obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Załącznikiem do uchwały jest mapa w skali co najmniej 1:5000, sporządzona z wykorzystaniem mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku z wykorzystaniem mapy ewidencyjnej, w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, na której uwidacznia się oba obszary.

Analizując uchwałę Nr XX/182/2017 Rady Gminy Ujszoły, w sprawie wyznaczenia na terenie Gminy Ujszoły obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, organ nadzoru zauważył, że została ona podjęta naruszeniem wskazanych przepisów.

Na wstępie należy zauważyć, że załącznik nr 1 do uchwały Nr XX/182/2017 nie spełnia wymogów art. 11 ust. 4 ustawy o rewitalizacji, nie odpowiada bowiem ani wymogom mapy zasadniczej ani ewidencyjnej, nie zawiera również informacji o skali mapy. Przewodniczący Rady Gminy Ujszoły w piśmie z dnia 15 marca 2017 r., stwierdza, że do uchwały nr XX/182/2017 została załączona mapa w skali 1:50 000. Zastosowana

skala nie odpowiada więc wymogom przepisów ustawy o rewitalizacji. Skala oraz grafika załącznika nr 1 uniemożliwia także weryfikację podkładu mapowego, na którym powinny zostać wskazane obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji, nie jest zatem możliwe odczytanie, czy mapa stanowi mapę ewidencyjną, na którą wskazała gmina w złożonych wyjaśnieniach, czy też nie.

Rażące naruszenie prawa stanowi także brak wskazania na załączniku graficznym granic obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Na załączniku nr 1 do uchwały Nr XX/182/2017, nie rozróżniono tych obszarów oraz nie naniesiono legendy wyjaśniającej zastosowane oznaczenie graficzne. Mapa zawiera jedynie informację, iż przedstawia obszar przewidziany do objęcia gminnym programem rewitalizacji na lata 2017 – 2026. Przepis art. 8 ust. 1 *ustawy o rewitalizacji* wyraźnie wskazuje, że w celu realizacji zadań związanych z rewitalizacją niezbędne jest podjęcie uchwały **wyznaczającej** obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Badając przedmiotową uchwałę należy wskazać, że przyjmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Ujszoły tego obowiązku nie wypełniła.

W miejscu tym niezbędne jest wyjaśnienie co należy rozumieć przez obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. W art. 9 *ustawy o rewitalizacji* ustawodawca wyraźnie wskazał, że jako obszar zdegradowany można wyznaczyć taką przestrzeń, która znajduje się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Poza powyższym obszar wyznaczany jako obszar zdegradowany **musi spełniać jeszcze co najmniej jedno z negatywnych zjawisk**: gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno – funkcjonalnych lub technicznych.

W granicach obszaru zdegradowanego, **cechujących się szczególną koncentracją** negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 cyt. ustawy, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, wyznacza się obszar rewitalizacji. Przy czym obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy.

Analizując załącznik graficzny do uchwały Nr XX/182/2017 organ nadzoru stwierdził, że rozróżnienia granic wskazanych terenów nie wykazano. Ponadto z wyjaśnień złożonych przez gminę wynika, iż cała gmina (sic!) powinna zostać wyznaczona jako obszar zdegradowany, czego na załączniku mapowym nie pokazano.

2. Badając legalność uchwały nr XX/182/2016 organ nadzoru stwierdził przekroczenie przez Radę Gminy Ujszoły ustawowych kompetencji wynikających z *ustawy o rewitalizacji*. W celu wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, wójt, burmistrz, prezydent miasta sporządza diagnozę, która stosownie do art. 11 ust. 2 *ustawy o rewitalizacji*, stanowi **załącznik do wniosku** o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji i zgodnie z oznaczoną funkcją potwierdza spełnienie przez obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji przesłanki ich wyznaczenia. Wniosek wraz z projektem uchwały jest przedstawiany radzie gminy. **Załącznikiem do uchwały jest natomiast mapa** przedstawiająca granice obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (art. 11 ust. 4). Diagnoza nie jest częścią składową uchwały – **nie stanowi załącznika do uchwały** – i nie podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Tym samym postanowienia § 1 ust. 2 uchwały Nr XX/182/2017 ustanawiające diagnozę załącznikiem do uchwały, wykraczają poza delegację ustawową, co dodatkowo stanowi naruszenie przepisu art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.), w myśl którego organy władzy działają na podstawie i w granicach prawa.

Należy także zauważyć, że stosownie do przepisu art. 13 *ustawy o rewitalizacji*, uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym dołączenie diagnozy jako załącznika do uchwały oraz jej publikacja, powoduje, że analizy w niej zawarte zostają podniesione do rangi aktu normatywnego co jest niedopuszczalne. Akt prawa zawiera bowiem normy prawne, a za takie nie można uznać treści zawartej w załączniku nr 2 do uchwały Nr XX/182/2017 – *Diagnoza czynników i zjawisk kryzysowych służąca wyznaczeniu obszaru rewitalizacji gminy Ujszoły oraz sporządzeniu Gminnego Programu Rewitalizacji na lata 2017 – 2016*.

3. Oceniając uchwałę Nr XX/182/2017 organ nadzoru stwierdził także istotne naruszenie przepisów art. 4 ust. 1, art. 9 oraz art. 10 *ustawy o rewitalizacji*. Jak już zauważono wyżej, aby uznać obszar za obszar zdegradowany musi znajdować się on w stanie kryzysowym oraz musi występować na nim co najmniej 1 negatywne zjawisko, ze zjawisk wymienionych przez ustawodawcę w art. 9 ust. 1 *ustawy o rewitalizacji*. Następnie, w ramach tego obszaru typuje się miejsca o największej koncentracji negatywnych zjawisk, które

mogą zostać wskazane jako obszar rewitalizacji, przy czym obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy. Stosownie do art. 4 ust. 1 *ustawy o rewitalizacji*, w celu wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji opracowuje się diagnozy, oparte o analizy, w których wykorzystuje się **obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody** badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań.

Diagnoza czynników i zjawisk kryzysowych służąca wyznaczeniu obszaru rewitalizacji gminy Ujszoły oraz sporządzeniu Gminnego Programu Rewitalizacji na lata 2017 – 2016, zawierająca diagnozę społeczno – gospodarczą problemów gminy i działań związanych z ich rewitalizacją została przeprowadzona w oparciu o anonimowe badanie ankietowe, zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Gminy Ujszoły – rozdział III.3 *diagnozy*. Powyższe nie odpowiada wymogom art. 4 ust. 1 *ustawy o rewitalizacji*, w myśl której mierniki i metody badawcze powinny być obiektywne i weryfikowalne, a za takie nie można uznać anonimowych ankiet.

W ramach analizy negatywnego zjawiska związanego z aspektem technicznym, w *diagnozie* w rozdziale III.1.k wymieniono jedynie obiekty techniczne zdegradowane lub wymagające doinwestowania, z pominięciem jakiegokolwiek komentarza dotyczącego tej problematyki. Sporządzając *diagnozę* Wójt Gminy Ujszoły nie odniósł się także do tematyki związanej z problemami środowiskowymi, które wg. art. 9 ust. 1 pkt 2 *ustawy o rewitalizacji* dotyczą standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska.

Nie wynika także jasno z omawianego dokumentu w jakim zakresie występują w gminie negatywne zjawiska związane z sytuacją przestrzenno – funkcjonalną (art. 9 ust. 1 pkt 2) oraz gospodarczą (art. 9 ust. 1 pkt 1). Poza danymi statystycznymi wymienionymi w rozdziale III.1 dotyczącymi liczby ludności, edukacji, opieki społecznej, turystyki i bezrobocia, które zostały jedynie przytoczone bez ich analizy i komentarza, *diagnoza* nie identyfikuje tych negatywnych zjawisk.

Działając w oparciu o tak sporządzony dokument stanowiący podstawę do wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, nie było możliwości ich prawidłowego wyznaczenia.

Ustawodawca jasno wskazał, w art. 9 ust. 1 *ustawy o rewitalizacji*, że obszarem zdegradowanym jest obszar znajdujący się w **stanie kryzysowym z powodu koncentracji** negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Zarówno z *diagnozy*, jak i z wyjaśnień złożonych przez gminę nie wynika, które obszary gminy cechują się **koncentracją negatywnych zjawisk**. Wójt Gminy Ujszoły sporządzając *diagnozę* nie dokonał analizy problemów poszczególnych obszarów gminy – przykładowo sołectw, ale dokonał ogólnej oceny sytuacji gminy. W ten sposób nie było możliwe wyróżnienie obszarów koncentrujących negatywne zjawiska na tle gminy, a tym samym wypełnienie wymogu wynikającego z art. 9 ust. 1 *ustawy o rewitalizacji*, a także kolejnego warunku wynikającego z art. 10 ust. 1 cyt. ustawy, według którego w ramach obszaru zdegradowanego, wyróżnia się obszar cechujący się **szczególną koncentracją negatywnych zjawisk** jako obszar rewitalizacji.

Z rozdziału IV. *diagnozy* wynika: „W kontekście zwartej zabudowy mieszkaniowej gminy, negatywne zjawiska społeczno – gospodarcze występują na terenie całej gminy, wszystkich sołectw, stąd cała gmina powinna być określona jako obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Z uwagi na ograniczenia wynikające z zapisów ustawy o rewitalizacji, konieczne jest jednak przy wyznaczaniu obszaru rewitalizacji przestrzeganie progów maksymalnych. (...) W związku z powyższym do obszaru rewitalizacji **nie włącza się obszarów leśnych, niezamieszkałych**. Dokonując trudnego wyboru obszaru rewitalizacji z uwagi na dopuszczalną liczbę mieszkańców, proponuje się **wyłączenie z obszaru rewitalizacji większości sołectwa Ujszoły**, z uwagi na jego nieco lepsze skomunikowanie z większymi ośrodkami miejskimi oraz relatywnie większą koncentrację prowadzonej działalności gospodarczej w porównaniu do innych obszarów gminy oraz obszarów przysiółków wysokogórskich.”

Z cytowanych wniosków wynikających z przeprowadzonej *diagnozy*, zawartych w jej rozdziale IV. nie wynika zatem jasno, które obszary de facto stanowią obszar rewitalizacji. Opracowujący *diagnozę* wyszczególnił jedynie te obszary, które podlegają wyłączeniu z obszaru rewitalizacji. Również załącznik nr 1 do uchwały nr XX/182/2017, sporządzony w skali 1:50 000 uniemożliwia weryfikację, które tereny gminy Ujszoły zostały wyznaczone jako obszar rewitalizacji.

Tym samym nie można uznać, że spełniono warunki wynikające z art. 4 ust. 1 art. 9 ust. 1 i 10 ust. 1 *ustawy o rewitalizacji*.

W myśl art. 85 i 86 *ustawy o samorządzie gminnym* wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie przepisów *ustawy o rewitalizacji* dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr XX/182/2017 Rady Gminy Ujszoły z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia na terenie Gminy Ujszoły obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Stosownie do przepisu art. 92ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer - Kapala

Otrzymują:

- 1) Rada Gmin Ujszoły,
- 2) a/a