



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 czerwca 2025 r.

Poz. 3877

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.45.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 czerwca 2025 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., zwana dalej: *usg*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/66/2025 Rady Gminy Ciasna z dnia 6 maja 2025 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Gminy Ciasna.

Uzasadnienie

W myśl art. 85 i 86 *usg*, 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. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W dniu 6 maja 2025 r. Rada Gminy Ciasna podjęła uchwałę Nr XI/66/2025 w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Gminy Ciasna.

Stosownie do przepisu art. 90 ust. 1 *usg*, organ nadzoru w dniu 13 maja 2025 r. otrzymał przedmiotową uchwałę, celem zbadania zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 21 maja 2025 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. Naruszenie art. 13 w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. *o rewitalizacji* (Dz. U. z 2024 r. poz. 278, zwana dalej: *ustawą*), poprzez błędne załączenie *diagnozy*¹⁾, jako załącznika do uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (zwaną dalej: *uchwałą delimitacyjną*).

Załącznikiem nr 1 kontrolowanej *uchwały delimitacyjnej* jest *diagnoza*. Tymczasem w myśl art. 11 ust. 2 *ustawy*, przedmiotowa diagnoza **jest załącznikiem do wniosku** o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Zgodnie z art. 13 *ustawy* uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jest aktem prawa miejscowego. Należy zauważyć, że diagnoza nie ma charakteru normatywnego, a rada gminy nie ma umocowania do nadawania jej takiego charakteru poprzez jej załączenie do *uchwały delimitacyjnej*. Powoływana *ustawa* nadała radzie gminy upoważnienie do wyznaczenia obszaru

¹⁾ Gminny Program Rewitalizacji dla Gminy Ciasna na lata 2024-2030+ Diagnoza Obszaru Zdegradowanego i Rewitalizacji Gminy Ciasna

zdegradowanego i obszaru rewitalizacji²⁾, z kolei diagnoza sporządzana jest przez wójta, burmistrza albo prezydenta i służy wyznaczeniu tych obszarów.

Dodatkowo, w *diagnozie* stwierdzono, że: (...), *mapa będąca załącznikiem do uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji znajduje się w Załączniku nr 1* (str. 13). Tut. organ nadzoru zauważa że w załączniku nr 1 do *uchwały delimitacyjnej* znajduje się właśnie *diagnoza*. Powyższe zostało potwierdzone w uzasadnieniu do uchwały zawierającej stwierdzenie: *załącznikiem do uchwały jest diagnoza obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wraz z mapą skali 1:5000, która w wyniku przeprowadzonych konsultacji nie została zmieniona*.

Gmina w piśmie z dnia 27 maja 2025 r. nie odnosi się do tego zarzutu z zawiadomienia dotyczącego załączenia diagnozy do *uchwały delimitacyjnej*.

2. Naruszenie art. 10 ust. 1 *ustawy* oraz art. 10 ust. 3 *ustawy*, poprzez niewłaściwie wyznaczony obszar rewitalizacji.

W myśl § 1 badanej uchwały: *wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji Gminy Ciasna* (...). Zgodnie z załącznikami do uchwały, za obszar rewitalizacji uznano części jednostki analitycznej Ciasna, pomijając przywołane przepisy prawa wskazujące, jakie są przesłanki wyznaczenia obszaru rewitalizacji.

Przed wszystkim obszar rewitalizacji **cehuje szczególna koncentracja negatywnych zjawisk społecznych**, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji, niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym w powiązaniu z przynajmniej jednym z negatywnych zjawisk w sferze gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej lub technicznej. Ponadto, wyznaczony obszar rewitalizacji powinien mieć istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego i gmina powinna mieć zamierzenia, co do prowadzenia rewitalizacji. Natomiast **niezamieszkałe** tereny mogą być włączone w tereny rewitalizacji **wyłącznie** w przypadkach gdy są to tereny poprzemysłowe, w tym portowe i wydobywcze, tereny powojenne albo pokolejowe, na których występują negatywne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1-4 *ustawy*. Mogą one 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 *ustawy*.

Tymczasem do obszaru rewitalizacji włączono liczne działki niezabudowane i niezamieszkałe lub zabudowane zabudową produkcyjną, związane z handlem, usługami, ale i cmentarz, parking czy myjnię samochodową i stację paliw. W obszarze rewitalizacji znalazły się również niezamieszkałe, niezabudowane łąki trwałe i grunty pod stawami, pastwiska, grunty orne i szereg „pustych” działek okalających tereny zabudowy mieszkaniowej.

Gmina pismem z dnia 27 maja 2025 r. złożyła wyjaśnienia dotyczące włączenia w obszar zdegradowany i rewitalizacji obszarów niezamieszkałych. W piśmie tym tłumaczy, że obszary te stanowią przestrzeń obecnej i potencjalnej aktywności mieszkańców. *Tereny te, przylegające do domostw, są miejscem codziennego funkcjonowania, w tym spędzania czasu wolnego*.

Zdaniem Gminy, *obserwacje terenowe potwierdziły, że obszary niezamieszkałe charakteryzują się niską estetyką i poziomem bezpieczeństwa, co potęguje problemy społeczne a mieszkańcy tych terenów mają ograniczony dostęp do atrakcyjnych, bezpiecznych i uporządkowanych przestrzeni wspólnych*. Rewitalizacja może przyczynić się do aktywizacji społecznej i gospodarczej, poprawy atrakcyjności osiedleńczej, a także przeciwdziałania negatywnym trendom demograficznym, takim jak migracja młodych mieszkańców. Kolejno, Gmina odnosi się do działek niezabudowanych i niezamieszkałych – w tym zabudowanych obiektami produkcyjnymi i handlowymi (np. przedsiębiorstwo, supermarket, myjnia, stacja paliw, parking), a także do terenu cmentarza, łąk, pastwisk, lasów i gruntów ornych, twierdząc że sąsiadują one bezpośrednio z zabudową mieszkaniową a planowane na nich działania rewitalizacyjne będą zmierzały do podniesienia jakości życia poprzez rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, poprawę estetyki oraz poziomu bezpieczeństwa i stanu środowiska.

W dalszej części wyjaśnień Gmina wywodzi, że zgodnie z art. 9 ust. 1 *ustawy*, dopuszcza się objęcie obszarem rewitalizacji tereny niezabudowane, jeśli występują na nich zjawiska kryzysowe i mają one znaczenie dla poprawy sytuacji społecznej. Warunek ten, według Gminy został spełniony i udokumentowany poprzez analizę wskaźnikową i obserwację terenową.

²⁾ na podstawie art. 8 *ustawy*

Dodatkowo, wystosowano następujące argumenty:

1. Wyłączenie terenów niezamieszkałych z obszaru rewitalizacji prowadziłoby do sztucznego rozdzielania przestrzeni funkcjonalnie ze sobą powiązanych, co byłoby sprzeczne z zasadą integralności interwencji rewitalizacyjnych i utrudniłoby realizację spójnych działań poprawiających jakość życia mieszkańców.

2. Zgodnie z interpretacją Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, dopuszczalne jest objęcie rewitalizacją także terenów niezabudowanych, jeśli ich stan wpływa na pogłębianie kryzysów społecznych lub jeśli ich przekształcenie ma bezpośrednie znaczenie dla skuteczności rewitalizacji. Przypadek Gminy Ciasna jednoznacznie spełnia te przesłanki.

3. Objęcie rewitalizacją terenów niezamieszkałych jest warunkiem koniecznym uzyskania efektów synergii działań społecznych i infrastrukturalnych – bez takiego podejścia nie byłoby możliwe osiągnięcie założonych celów rewitalizacji, takich jak integracja społeczna, przeciwdziałanie wykluczeniu przestrzennemu czy aktywizacja gospodarcza.

4. Wreszcie, uchwała została podjęta w oparciu o rzetelne podstawy analityczne oraz w zgodzie z literą i duchem ustawy o rewitalizacji. Kwestionowanie jej zgodności z prawem wyłącznie z uwagi na obecność terenów niezamieszkałych, które spełniają kryteria ustawowe, byłoby działaniem nadmiernie formalistycznym, nieuwzględniającym realnych uwarunkowań społeczno-przestrzennych Gminy Ciasna.

Wyjaśnienia te jednak nie wyczerpują uzasadnienia objęcia obszarem rewitalizacji podniesionych w zawiadomieniu terenów. Gmina w sposób błędny wyznaczyła obszar rewitalizacji. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że nie wszystkie przytoczone tereny przylegają do domostw, większość z nich zlokalizowana jest **poza domostwami**.

Przywołane przepisy ustawy nie zezwalają na włączenie w obszar rewitalizacji terenów **dotąd niezamieszkałych a tym samym niezdegradowanych**.

Ani uzasadnienie do uchwały ani *diagnoza* nie dowodzi jednoznacznie, jakie były powody włączenia w obszar rewitalizacji wymienionych terenów, które nie są zamieszkałe. Natomiast podkreślenia wymaga, że negatywne czynniki, o których mowa w art. 9 ustawy nierozdzielnie związane są z terenami zamieszkałymi. Niezależnie od powyższego, należy również wskazać, że *ustawa* nie wprowadza konieczności obejmowania całych działek do obszaru rewitalizacji ani wyznaczania terenu spójnego na mapie.

W tym zakresie Wojewoda podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, zawarte w wyroku z dnia 4 kwietnia 2024 r. Sygn. akt III SA/GI 80/24³⁾ w przedmiocie uchwały rady gminy w kwestii wyznaczenia na terenie gminy obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. W rzeczonym wyroku sąd stwierdził, że: *wykluczone są działania, których celem jest zmiana funkcji obszarów niezamieszkałych, gdy nie niwelują one problemów społecznych obszaru rewitalizacji*. Dodatkowo, na etapie diagnozy niezbędne jest wskazanie listy takich terenów niezamieszkałych, których potencjalne, przyszłe funkcje umożliwiają przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym. W przypadku Gminy Ciasna, dołączona diagnoza nie uwzględnia takiej listy.

Natomiast Wojewoda przychyliła się do wyjaśnień odnośnie wyznaczonego obszaru zdegradowanego, gdyż możliwa jest realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych zamieszczonych w gminnym programie rewitalizacji również poza obszarem rewitalizacji, jeżeli wynika to z ich specyfiki i służą one realizacji celów i kierunków działań programu⁴⁾. Jednak takie tereny należy wyznaczyć na etapie pogłębionej diagnozy poprzedzającej uchwalenie gminnego programu rewitalizacji.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 91 ust. 1 *usg* jednoznacznie wskazują, iż uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna, a o nieważności uchwały, w całości lub w części, orzeka organ nadzoru. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Ciasna Nr XI/66/2025 z dnia 6 maja 2025 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Gminy Ciasna, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, których naruszenie ma istotny wpływ na całą

³⁾ publ.: Centralna Baza Orzeczeń Administracyjnych: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>

⁴⁾ na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy

uchwałę, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *usg* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Ciasna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Gminy Ciasna.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała

Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa.