



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 21 marca 2024 r.

Poz. 814

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.2.92.2023.JM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) – stwierdzam **nieważność uchwały nr XLVII/313/2023 Rady Gminy Zębowice z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie gmin Zębowice.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 28 listopada 2023 r. Rada Gminy Zębowice podjęła uchwałę nr XLVII/313/2023 w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie gminy Zębowice.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Wójt Gminy Zębowice przekazał Wojewodzie Opolskiemu w dniu 4 grudnia 2023 r. przedmiotową uchwałę. Dodatkowo, po wezwaniu przez tutejszy organ nadzoru, Wójt Gminy Zębowice przedłożył raport z konsultacji społecznych, o którym mowa w art. 6 ust. 7 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r., poz. 485 ze zm.), „Diagnozę służącą wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji dla Gminy Zębowice” i wniosek Wójta Gminy Zębowice o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

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 2023 r., poz. 775 ze zm.), w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Zębowice o wszczęciu postępowania nadzorczego. W dniu 21 grudnia 2023 r. Gmina Zębowice uzupełniła dokumentację w zakresie wskazanym we wszczęciu postępowania nadzorczego i odniosła się w sposób bezpośredni do wszystkich zarzutów naruszenia prawa.

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji organ nadzoru stwierdził następujące naruszenia prawa skutkujące podjętym środkiem nadzoru:

1. 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 zdegradowanego 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 niskiej 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) 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 któreś z wymienionych zjawisk, a odnoszących się do stanu lokalnej społeczności, infrastruktury technicznej, stanu środowiska i przestrzeni, w której ta społeczność funkcjonuje. Tymczasem kontrolowana uchwała włączyła do obszarów zdegradowanych wielohektarowe grunty rolne i leśne, wielokrotnie przekraczające swą powierzchnią tereny zabudowy miejskiej i wiejskiej w gminie.

W odniesieniu do wyjaśnień Gminy Zębowice wskazuję, że włączenie do obszarów zdegradowanych terenów niezamieszkałych, takich jak grunty rolne i leśne, nie ma prawnego znaczenia tylko w sytuacji, gdy przyjęte na potrzeby diagnozy stanu gminy wskaźniki nie odnoszą się do powierzchni wyznaczonego obszaru zdegradowanego. Wskaźniki odnoszące się do jednostki powierzchni, w sytuacji gdy w granicach danego obszaru przeważają tereny niezabudowane, nie dają bowiem żadnych wiarygodnych informacji o danym zjawisku i nie pozwalają na zobiektywizowane porównywanie poszczególnych obszarów w celu wyłonienia tych, które zasługują na największe wsparcie w formie rewitalizacji. Ponieważ wskaźniki zastosowane na potrzeby delimitacji obszarów zdegradowanych i rewitalizacji w gminie Zębowice nie odnoszą się do powierzchni obszaru zdegradowanego (w tym do powierzchni terenów niezabudowanych), **włączenie do obszarów zdegradowanych terenów niezabudowanych nie zostało uznane przez tutejszy organ za istotne naruszenie prawa**. Inaczej jest jednak z włączeniem gruntów rolnych niezabudowanych w granice obszaru rewitalizacji.

Organ nadzoru nie znajduje uzasadnienia dla objęcia procesem rewitalizacji następujących obszarów:

- terenów rolnych na zachód i północ od znajdującej się w obszarze rewitalizacji Parafii Wniebowzięcia NMP tj. np. działki nr 1003 lub 956,
- terenów rolnych i zalesionych na północ i południe od znajdującej się w obszarze rewitalizacji drogi gminnej ul. Murka, tj. np. działki nr 1091 lub 1318,
- terenów rolnych na północ i południe od znajdującej się w obszarze rewitalizacji drogi gminnej ul. Bratków, tj. np. działki nr 1461 lub 1631.

Żaden z tych obszarów nie spełnia wymogu określonego w art. 10 ust. 3 ustawy o rewitalizacji: niezamieszkałe tereny przemysłowe, w tym portowe i wydobywcze, tereny powojenne lub 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. Analiza dokonana przez tutejszy urząd wykazała, że wymienione obszary stanowią około 1/3 powierzchni całego obszaru rewitalizacji. Ze względu na udział powierzchni gruntów niezabudowanych włączonych do obszaru rewitalizacji bez podstawy prawnej, w stosunku do powierzchni całego obszaru rewitalizacji – stwierdzone naruszenie prawa w tym przypadku należy uznać za istotne.

2. Art. 11 ust. 4 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r., poz. 485 ze zm.) – poprzez wyznaczenie obszarów zdegradowanego i rewitalizacji na mapie w skali mniejszej niż 1:5000.

Zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy o rewitalizacji załącznikiem do uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jest mapa w skali co najmniej 1:5000, sporządzona z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej, na której wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.

Uchwała Rady Gminy Zębowice przekazana tutejszemu organowi nadzoru 1 grudnia 2023 r. zawierała jeden załącznik graficzny – mapę określającą granice obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Zgodnie z opisem zawartym na załączniku graficznym do uchwały został on sporządzony w skali 1:5000. Tymczasem – jak wykazała analiza tego załącznika – jego faktyczna skala wynosi około 1:32 000 czyli jest kilkukrotnie mniejsza od skali dopuszczonej ustawą. W konsekwencji załącznik graficzny do kontrolowanej uchwały nie spełnia swojego ustawowego zadania, jakim jest określenie granic obszarów zdegradowanych i rewitalizacji. Przy tak znacznym pomniejszeniu mapy nie sposób odczytać precyzyjnie przebiegu granic wyznaczonych obszarów na tle granic działek ewidencyjnych, a także treści mapy zasadniczej stanowiącej podstawę sporządzenia załącznika.

Uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, podejmowana na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o rewitalizacji, stanowi akt prawa miejscowego. Inicjuje ona wieloetapowy proces wychodzenia ze stanu kryzysowego wyznaczonych obszarów na terenie gminy w oparciu o współpracę z lokalną społecznością. Już na samym początku tego procesu gmina, wraz ze wskazaniem obszarów najbardziej dotkniętych kryzysem co najmniej w sferze społecznej, może wprowadzić w uchwale tej następujące ograniczenia:

- 1) na swoją rzecz prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości, nieruchomości określonego rodzaju lub określonych nieruchomości – położonych na obszarze lub wskazanych podobszarach rewitalizacji – jak postanowiono w § 2 kontrolowanej uchwały;
- 2) 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, 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 ustawy o rewitalizacji.

W cały proces rewitalizacji uregulowany ustawą z 9 października 2015 r. ustawodawca wpisał partycypację społeczną, która obejmuje: przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariusze, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji (art. 5 ust. 1). Trudno mówić o realizacji tego prawa w sposób określony w dalszych przepisach ustawy, jeśli dokument wyznaczający ramy całego procesu zostaje zapisany w sposób nieczytelny dla interesariuszy rewitalizacji. Czytelność załączników graficznych do uchwały ma zapewnić wymóg określenia obszarów zdegradowanych i rewitalizacji na mapach pochodzących z państwowego zasobu oraz w odpowiedniej, czytelnej dla interesariuszy skali. Przepisu art. 11 ust. 4 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji nie można zatem traktować wyłącznie jako „normy technicznej”, bo jest on elementem demokratycznego stanowienia prawa lokalnego. Dlatego wyznaczenie granic obszarów zdegradowanych i rewitalizacji w gminie Zębowice na mapie w skali mniejszej niż 1:5000 uznane zostało za istotne naruszenie prawa.

W toku postępowania nadzorczego Gmina Zębowice przekazała tutejszemu organowi nadzoru projekt załącznika graficznego do uchwały spełniającego wymogi ustawy o rewitalizacji. Fakt, że projekt kontrolowanej uchwały sporządzono zgodnie z wymogami prawa nie miał jednak wpływu na zastosowaną ingerencję nadzorczą. Do obrotu prawnego, poprzez publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, Gmina Zębowice wprowadziła ostatecznie uchwałę obarczoną istotną wadą prawną, i to ta uchwała, a nie jej projekt, stanowiłaby podstawę dalszych działań podejmowanych na podstawie ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

O zakresie rozstrzygnięcia nadzorczego, obejmującego w całości uchwałę Rady Gminy Zębowice, zdecydowało drugie ze wskazanych naruszeń prawa.

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone o 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

Małgorzata Zagaja