



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.119.8.2025.RJ1

Wrocław, 19 maja 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając 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 XIV/216/25 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 17 kwietnia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji Gminy Siechnice.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Siechnicach na sesji w dniu 17 kwietnia 2025 r., działając na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940), podjęła uchwałę nr XIV/216/25 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji Gminy Siechnice, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 24 kwietnia 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) w związku z art. 6 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 278), polegającym na wydaniu uchwały bez podstawy prawnej.

Rada Miejska w Siechnicach w § 1 – § 6 uchwały nr XIV/216/25 przyjęła: „§ 1. *Postanawia się przeprowadzić konsultacje społeczne z mieszkańcami Gminy Siechnice w celu uzyskania uwag i opinii w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji Gminy Siechnice.* § 2. *Konsultacje odbędą się w okresie od 29.04.2025 r. do 04.06.2025 r.* § 3. *Udział w konsultacjach mogą brać mieszkańcy Gminy Siechnice.* § 4. *1. Konsultacje społeczne prowadzone będą w formie Zgłaszania Uwag na formularzu, który stanowi załącznik nr 2 do uchwały lub poprzez formularz zgłaszania uwag w aplikacji mMieszkaniec (moduł mKonsultacje). 2. Formularz Zgłaszania Uwag zostanie udostępniony do pobrania na stronie internetowej Gminy Siechnice (www.siechnice.gmina.pl). 3. Wypełniony Formularz Zgłaszania Uwag należy przesłać na adres mailowy: konsultacje@umsiechnice.pl lub wypełnić w aplikacji mMieszkaniec, ewentualnie można złożyć bezpośrednio w Kancelarii Urzędu Miejskiego w Siechnicach w okresie od 29.04.2025 r. do 04.06.2025 r. 3. Formularze Zgłaszania Uwag, o których mowa w ust.1-2. które wpłyną, po zakończeniu konsultacji nie będą brane pod uwagę.* § 5. *1. Wyniki konsultacji zostaną upublicznione do dnia 16.06.2025 r. na stronie internetowej Gminy Siechnice oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Siechnice. 2. Wyniki konsultacji w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji mają charakter opiniodawczy i nie są wiążące dla organów Gminy.* § 6. *Projekt Regulaminu w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji stanowi załącznik nr 1 do uchwały.*”.

Zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji określa ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 278).

Realizowanie przez gminę zadań z zakresu rewitalizacji z wykorzystaniem narzędzi przewidzianych w przepisach ustawy o rewitalizacji jest fakultatywne. Jednakże w sytuacji, gdy rada gminy skorzysta z tych narzędzi, wówczas obligatoryjne jest powołanie Komitetu Rewitalizacji (A. Bochentyn [w:] *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I*, red. K. Borówka, J. H. Szlachetko, Gdańsk 2017, art. 7).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 – 3 ustawy o rewitalizacji: „1. Komitet Rewitalizacji stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny

rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Dopuszcza się powołanie osobnych Komitetów Rewitalizacji dla wyznaczonych podobszarów rewitalizacji. 2. Zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji ustala się, uwzględniając funkcję Komitetu, o której mowa w ust. 1, oraz zapewniając wyłanianie przez interesariuszy ich przedstawicieli. 3. Zasady, o których mowa w ust. 2, określa, w drodze uchwały, rada gminy przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji. Podjęcie uchwały jest poprzedzone konsultacjami społecznymi. Uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego.”.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 28 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 598/18, „Zgodnie z ustawą o rewitalizacji, zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji określa w drodze uchwały rada gminy. Przy czym, co także nie powinno być sporne, uchwała ta, wolą ustawodawcy, «musi» a «nie może» zostać poddana konsultacjom społecznym, na podstawie zarządzenia organu wykonawczego w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji. Stanowi o tym brzmienie art. 7 ust. 3 i ust. 5 w zw. z art. 6 uor. Prawodawca w art. 6 uor ustanowił powinność organu wykonawczego gminy do zrealizowania zadań wynikających z art. 5 tej ustawy i jej art. 7, albowiem posłużył się w nim sformułowaniami: «konsultacje społeczne prowadzi wójt», «powiadamia się» czy «prowadzi się».”.

Zdaniem organu nadzoru, podjęcie uchwały określającej zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji powinno zostać poprzedzone konsultacjami społecznymi, przeprowadzanymi zgodnie z art. 6 ustawy o rewitalizacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 691/21).

W obowiązującym porządku prawnym występuje wiele prawnych podstaw do przeprowadzania konsultacji społecznych. Regulacje prawne dotyczące konsultacji społecznych są rozproszone w różnych źródłach oraz fragmentaryczne. Mogą mieć charakter norm kompetencyjnych – zarówno ogólnych, jak i szczegółowych (np. art. 5a ustawy o samorządzie gminnym; art. 5 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy; art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym; art. 10a ustawy o samorządzie województwa; art. 6 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; art. 6 ustawy o rewitalizacji; art. 19 i art. 21 ustawy o pomocy społecznej; art. 13 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym; art. 8 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych).

W ustawie o rewitalizacji konsultacje społeczne są jedną z dwóch podstawowych – obok komitetu rewitalizacji – form partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o rewitalizacji „Partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji, o którym mowa w art. 7.”. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 8 ustawy o rewitalizacji materialnym przedmiotem konsultacji społecznych są projekty dokumentów, a ściślej, treść tych projektów. Ich wersje pierwotne, jak i wersje zmodyfikowane (zmienione w wyniku konsultacji) oraz informacje o odniesieniu się do złożonych uwag i niezwłocznym opracowaniu informacji podsumowującej przebieg każdej z pozostałych wykorzystanych form konsultacji należy ogłaszać również na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej.

W ramach rozpatrywanej sprawy zauważyć należy, że przepis art. 6 ustawy o rewitalizacji zawiera odrębną i autonomiczną regulację konsultacji społecznych. Stanowi samodzielną podstawę prawną działania organów gminy, a jednocześnie w sposób kompleksowy i wyczerpujący określa konstrukcję prawną tej instytucji (ustala jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, a także zasady i tryb przeprowadzania). Ma on charakter przepisu szczególnego względem art. 5a ustawy o samorządzie gminnym i co istotne w rozpatrywanej sprawie – w zakresie spraw unormowanych w przepisach ustawy o rewitalizacji – wyłącza jego zastosowanie.

Podkreślić zatem trzeba, że Ustawodawca, w przepisie art. 6 ustawy o rewitalizacji, określił zasady i tryby przeprowadzania konsultacji. Wskazana regulacja ma charakter kompleksowy, ponieważ normuje całościowo określoną materię. Ustawa o rewitalizacji nie zawiera żadnego upoważnienia, na podstawie którego właściwy organ gminy mógłby, działając w formie uchwały, ustalić czy dookreślić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji (w samorządowych ustawach ustrojowych przyjęto inne założenia; działając na podstawie przepisów art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 10a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada/sejmik) w formie uchwały ustala zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych i ma w tym zakresie dużą swobodę). Regulacja art. 6 ustawy o rewitalizacji jest w tym przypadku wystarczająca. W konsekwencji należy uznać, że Rada Miejska w Siechnicach nie posiadała kompetencji odnośnie

decydowania o przeprowadzeniu konsultacji społecznych w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji Gminy Siechnice, w tym wskazywania uczestników konsultacji (§ 3 uchwały), ustalania terminu rozpoczęcia i zakończenia konsultacji (§ 2 uchwały), jak i określania form w jakich te konsultacje zostaną przeprowadzone (§ 4 uchwały).

Ponadto jak stanowi art. 6 ust. 1 ustawy o rewitalizacji: „Konsultacje społeczne prowadzi wójt, burmistrz albo prezydent miasta.”. Wykładnia literalna prowadzi więc do wniosku, że przeprowadzanie konsultacji społecznych jest prawnym obowiązkiem organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Oznacza to, że organ wykonawczy gminy jest odpowiedzialny m.in. za organizację (w tym informację o terminie, formie i miejscu konsultacji) i przeprowadzenie konsultacji, jak również za ich sfinansowanie, zapewnienie właściwych dla danej formy konsultacji środków, a także za opracowanie informacji podsumowującej, o której mowa w ust. 7 art. 6 ustawy o rewitalizacji. Podstawą przeprowadzenia konsultacji powinno być stosowne zarządzenie wydane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Także analiza art. 6 ust. 2 ustawy o rewitalizacji prowadzi do wniosku, że podmiotem formalnie inicjującym konsultacje społeczne – każdorazowo – jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Organ wykonawczy gminy może zainicjować konsultacje społeczne z własnej inicjatywy, a także w wyniku oddziaływań lobbingowych mieszkańców, ruchów miejskich i organizacji pozarządowych oraz wskutek wniosku wniesionego przez wskazane podmioty na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o rewitalizacji konsultacje społeczne przeprowadza organ wykonawczy gminy – wójt (burmistrz, prezydent miasta), na którego nałożono szereg obowiązków organizacyjnych związanych z przeprowadzaniem konsultacji. Wskazany przepis w sposób kompleksowy określa zasady i tryby przeprowadzania konsultacji i nie zawiera żadnego upoważnienia, na podstawie którego rada gminy mogłaby, działając w formie uchwały, ustalić czy dookreślić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji. Rada Miejska, podejmując niniejszą uchwałę, nie może powoływać się na treść art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ przepisy ustawy o rewitalizacji dotyczące konsultacji społecznych, są przepisami szczególnymi, wykluczającymi możliwość przeprowadzania konsultacji „rewitalizacyjnych” na zasadach ogólnych.

W tym stanie rzeczy, organ nadzoru stwierdził, że uchwała nr XIV/216/25 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji Gminy Siechnice istotnie narusza prawo, jako podjęta bez upoważnienia ustawowego, w związku z czym celowe i zasadne jest stwierdzenie jej nieważności w całości.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska