

wpłynęło 03.03.2025

L.dz. zał.

Podpis Katowice, 3 marca 2025 r.

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.133.2025

Rada Miejska w Sosnowcu

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 169/X/2025 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji Miasta Sosnowca, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3 w związku z art. 6 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 278), zwanej dalej *ustawą*, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę Nr 169/X/2025 w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji Miasta Sosnowca. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lutego 2025 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy. Rada wskazała, że uchwała została podjęta *po przeprowadzeniu konsultacji społecznych zgodnie z uchwałą nr 121/V/2019 z dnia 28 lutego 2019 r. Rady Miejskiej w Sosnowcu w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Sosnowca (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2019 r., poz. 1895)*.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 1-3 ustawy: *1. Komitet Rewitalizacji stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniotwórczo-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.*

Nie ulega wątpliwości, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Dotyczy to między innym obowiązku zastosowania przewidzianych prawem form współuczestnictwa. W przedmiotowej sprawie – przeprowadzenia konsultacji społecznych z *interesariuszami rewitalizacji*, określonymi w art. 2 ustawy.

Pismem z dnia 26 lutego 2025 r. o znaku: NPII.4130.15.7.2025, skierowanym do Prezydenta Miasta Sosnowca, organ nadzoru na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, zwrócił się o

udzielenie wyjaśnień dotyczących konsultacji społecznych, w tym o przedłożenie raportu z przebiegu konsultacji, potwierdzającego przeprowadzenie konsultacji w sposób określony w art. 6 tego powołanej ustawy.

W odpowiedzi z dnia 26 lutego 2025 r., o znaku: WRP-I.061.1.2025 przedstawiono wyjaśnienia, z których wynika, że: zarządzenie Prezydenta Miasta Sosnowca Nr 677 z dnia listopada 2024 r. sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych odnośnie projektu badanej uchwały wydano w oparciu o art. 6 i 7 ust. 3 ustawy o rewitalizacji. Termin rozpoczęcia konsultacji wyznaczono dzień 29 listopada 2024 r., a datę ich zakończenia na dzień 2 stycznia 2025 r. Jako grupę docelową konsultacji wskazano wszystkich mieszkańców Sosnowca będących interesariuszami rewitalizacji, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o rewitalizacji. Przedłożony raport z przebiegu konsultacji z dnia 7 stycznia potwierdza przeprowadzenie konsultacji z wymienioną grupą interesariuszy.

W konsekwencji, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała podjęta została bez uwzględnienia obowiązującego w przedmiotowej materii ustawowej trybu przeprowadzania konsultacji, a tym samym - z naruszeniem 7 ust. 3 w związku z art. 6 ustawy.

W obowiązującym porządku prawnym występuje wiele prawnych podstaw do przeprowadzania konsultacji społecznych. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, iż *konsultacje społeczne są formą komunikacji dwustronnej, gdyż uczestniczą w nich zawsze dwa podmioty: konsultujący i zewnętrzny podmiot konsultowany. Ich istotą jest przepływ opinii pomiędzy dwoma rodzajami podmiotów. Społeczeństwo, społeczności lub grupy społeczne wyrażają - w ramach tej instytucji prawnej - swoje stanowiska w danej sprawie, a zatem także wartości i interesy, z którymi organ powinien się zapoznać, a być może i je uwzględnić. Partycypujący w konsultacjach społecznych artykułują swoje opinie, które nie mają charakteru wiążącego. Pełnią bowiem wyłącznie funkcję informacyjną, a nie decyzyjną.* (por. Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I, Borówka Katarzyna (red.), Szlachetko Jakub H. (red.)). Regulacje prawne dotyczące konsultacji społecznych są rozproszone w różnych źródłach oraz fragmentaryczne. Wśród nich należałoby wymienić m.in.: art. 5a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ustawy o rewitalizacji. Przepis art. 6 komentowanej ustawy 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 gminnej i – w zakresie spraw unormowanym przepisach ustawy o rewitalizacji – wyłącza jego zastosowanie.

W dniu podejmowania kwestionowanej uchwały w Gminie Sosnowiec obowiązywała, podjęta na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, uchwała w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (nr 121/V/2019 z dnia 28 lutego 2019 r.). Analizując zakres przedmiotowy i podmiotowy konsultacji społecznych, które powinny poprzedzać chronologicznie podjęcie badanego aktu należy mieć na uwadze że regulacja określająca ogólne zasady konsultacyjne w gminie nie znajduje tu zastosowania. Błędne jest odwołanie się do niej w podstawie prawnej uchwały.

Jednakże wadliwość ta oceniona może być jako nieistotne naruszenie prawa. Nie rzutuje ono na legalność uchwały, jeżeli w rzeczywistości przed podjęciem badanej uchwały konsultacje odbyły się z zachowaniem wymogów ustawy (w oparciu o jej przepisy co do czasu trwania konsultacji, wyboru form - obligatoryjnej i fakultatywnych, wskazanych w przepisach ustawy, właściwego zakresienia grona osób uprawnionych do udziału w konsultacjach). Artykuł 5 ustawy stanowi, iż *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.* Ustawodawca w art. 2 ust. 2 ustawy określił podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach, wskazując, iż w szczególności do interesariuszy zaliczają się:

1) *mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczystości nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, społeczne inicjatywy mieszkaniowe, stowarzyszenia*

budownictwa społecznego oraz członkowie kooperatywy mieszkaniowej współdziałający w celu realizacji na obszarze rewitalizacji inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 28);

2) mieszkańcy gminy inni niż wymienieni w pkt 1;

3) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;

4) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;

5) jednostki samorządu terytorialnego, ich jednostki organizacyjne, oraz organy doradcze i konsultacyjne gminy;

6) organy władzy publicznej;

7) podmioty, inne niż wymienione w pkt 6, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Organ nadzoru podkreśla, że na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie: w szczególności pełni co do istoty funkcję uszczegółowienia egzemplifikacyjnego wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi normatywnej, znajdującej się przed tym zwrotem. Egzemplifikacyjność tego uszczegółowienia polega na tym, że wyliczenia występujące po nim mają charakter przykładowy. Nie wyczerpują wszystkich możliwych przypadków, obejmują w jakimś sensie najważniejsze z nich dla określenia istoty właściwości ogólnej. Powyższych regulacji nie można zatem pominąć w działalności prawotwórczej rady gminy.

Organ nadzoru zwraca uwagę na pojawiające się wątpliwości, co do rzeczywistego zamiaru Rady Miejskiej w Sosnowcu, dotyczącego objęcia konsultacjami wszystkich uprawnionych podmiotów. Niezależnie jednak od intencji Rady, wskazać należy na potwierdzony w treści przedłożonych przez Gminę dokumentów fakt zawężenia grona uprawnionych do udziału w konsultacji wyłącznie do mieszkańców. W związku z podjęciem przedmiotowej uchwały Rada naruszyła istotnie przepisy proceduralne – nie przeprowadzając konsultacji jej projektu ze wszystkimi uprawnionymi *interesariuszami rewitalizacji*.

Wskazaną wadliwość należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. W doktrynie za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-1-2, s. 101-102). Z kolei w orzecznictwie za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2022 r. sygn. I OSK 1057/20 publ. CBOSA).

Przechodząc do oceny merytorycznych postanowień przedmiotowej uchwały, należy ponadto wskazać, że § 4 ust. 17 Regulaminu stanowi, że: *Jednostką odpowiedzialną za przeprowadzenie procedury związanej z otwartym naborem na Członków Komitetu Rewitalizacji Miasta Sosnowca jest Wydział Rozwoju i Przedsiębiorczości*. Z kolei w myśl postanowień Rozdziału 6 Regulaminu, zatytułowanego: *Obsługa Prac Komitetu* (§ 9),

1. Obsługę organizacyjną Komitetu zapewnia Prezydent Miasta Sosnowca poprzez Wydział Rozwoju i Przedsiębiorczości. Do jego zadań należy w szczególności:

1) powiadamianie Członków Komitetu oraz innych zaproszonych osób o terminie i tematyce spotkania,

2) przygotowanie materiałów na posiedzenie Komitetu,

3) sporządzanie protokołów z posiedzeń Komitetu,

4) *archiwizacja dokumentów Komitetu.*

Należy podnieść, że regulacje te stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy oraz niedozwoloną modyfikację art. 7 ust. 7 ustawy. W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie posiada kompetencji do określania zasad dotyczących obsługi organizacyjnej ww. Komitetu (tym obsługi administracyjno – technicznej) – tym bardziej, że została ona już uregulowana przez ustawodawcę w omawianym przepisie art. 7 ust. 7 ustawy. W tym miejscu należy zaznaczyć, że modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (uzupełniony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ósrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów).

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący miasta (tu: Rada Miejska w Sosnowcu) nie jest uprawniony do nakładania na jakikolwiek Wydział Urzędu Miasta (tu: *Wydział Rozwoju i Przedsiębiorczości*) konkretnych zadań i obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt (tu: Prezydent Miasta), gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gmin (tu: Miasta) określa regulamin organizacyjny nadany przez Prezydenta Miasta w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga podkreślenia, że podjęcie uchwały w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji Miasta Sosnowca i powierzenie jej wykonania Prezydentowi Miasta otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego miasta do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Prezydent Miasta określając sposób wykonania uchwały winien wyznaczyć osoby i wydziały urzędu odpowiedzialne za wykonanie całości lub części zadań, wynikających z tego aktu. Zatem to Prezydent Miasta Sosnowca jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecania poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu (lub pracownikom) zadań zmierzających do jej realizacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 169/X/2025 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji Miasta Sosnowca - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **5 marca 2025 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego
Iwona Andruszkiewicz