Udział interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej

Udział interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej

Jakub H. Szlachetko
Katarzyna Szlachetko

Gdańsk 2019

Recenzent
prof. nadzw. dr hab. Monika Augustyniak

Projekt graficzny serii
Piotr Zelaznowski

Projekt okładki i stron tytułowych
Przemysław Wróbel

Skład i łamanie
Urszula Jędryczka

Publikacja sfinansowana ze środków Instytutu Kultury Miejskiej
i Instytutu Metropolitalnego

© Copyright by Instytut Metropolitalny

ISBN 978-83-62198-25-2
ISBN 978-83-62198-26-9 (wersja elektroniczna)

Druk:
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel./fax 58 523 11 37, tel. 725 991 206
e-mail: poligraf@gnu.univ.gda.pl
www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

Spis treści

Wykaz skrótów 9
Wstęp 11
Rozdział 1.
Kształtowanie i prowadzenie polityki rewitalizacyjnej jako zadanie publiczne 13
1.1. Uwagi ogólne 13
1.2. Pojęcie rewitalizacji i polityki rewitalizacyjnej 13
1.3. Podmioty polityki rewitalizacyjnej 21
a. Podmioty polityki rewitalizacyjnej o kompetencji formalnej 22
b. Inne podmioty polityki rewitalizacyjnej 25
1.4. Wybrane instrumenty polityki rewitalizacyjnej 27
a. Instrumenty kształtowania polityki rewitalizacyjnej . . 29
i. Diagnoza 29
ii. Uchwała delimitacyjna 31
iii. Gminny program rewitalizacji 34
b. Instrumenty prowadzenia polityki rewitalizacyjnej . . 37
i. Specjalna Strefa Rewitalizacji 37
ii. Miejscowy plan rewitalizacji 39
iii. Umowa urbanistyczna 42
Rozdział 2.
Zasada partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej . . 44
2.1. Uwagi ogólne 44
2.2. Prawne podstawy zasady partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej 46
2.3. Treść zasady partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej 47

2.4. Urzeczywistnianie zasady partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej 51
a. Zasada partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej a tzw. fakultatywne formy partycypacji 51
b. Zasada partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej a ocena legalności funkcjonowania organów gminy 53
Rozdział 3.
Dostęp do informacji publicznej jako warunek partycypacji społecznej w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej 55
3.1. Uwagi ogólne 55
3.2. Podstawa prawna dostępu do informacji publicznej . . . 56
3.3. Zakres podmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej w sprawach polityki rewitalizacyjnej 60
a. Podmioty uprawnione 60
b. Podmioty zobowiązane 64
3.4. Zakres przedmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej w sprawach polityki rewitalizacyjnej 70
a. Informacje o polityce rewitalizacyjnej 71
b. Informacje dotyczące organizacji i zasad funkcjonowania organów gminy, wykonawców zadań rewitalizacyjnych oraz operatorów rewitalizacji 73
c. Informacje o danych publicznych 75
d. Informacje o majątku publicznym 80
e. Informacje proste i przetworzone 81
3.5. Ustawowe ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej w sprawach polityki rewitalizacyjnej 84
3.6. Tryby udostępniania informacji publicznej przez organy administracyjne i inne podmioty prawa 87
Rozdział 4.
Prawne formy partycypacji społecznej w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej 97
4.1. Uwagi ogólne 97
4.2. Obligatoryjne formy partycypacji społecznej 98

a. Konsultacje społeczne 99
i. Podstawa prawna przeprowadzania konsultacji społecznych 101
ii. Konstrukcja prawna konsultacji społecznych 103
iii. Wymogi proceduralne 114
b. Komitet Rewitalizacji 116
i. Podstawa prawna powoływania i działania Komitetu Rewitalizacji 120
ii. Konstrukcja prawna Komitetu Rewitalizacji 125
4.3. Fakultatywne formy partycypacji społecznej 136
Rozdział 5.
Gwarancje prawne partycypacji społecznej w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej 139
5.1. Uwagi ogólne 139
5.2. Kontrola społeczna 140
a. Skargi 142
b. Wnioski 146
c. Petycje 148
5.3. Nadzór administracyjny 152
a. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność aktu polityki rewitalizacyjnej 153
b. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wskazujące nieistotne naruszenie prawa przez akt polityki rewitalizacyjnej 159
5.4. Kontrola sądowa 160
a. Skarga podmiotu spoza systemu administracji publicznej na akt polityki rewitalizacyjnej 161
b. Skarga wojewody na akt polityki rewitalizacyjnej . . . 164
c. Rodzaje orzeczeń sądowych w sprawach ze skargi na akt polityki rewitalizacyjnej 165
i. Postanowienie odrzucające skargę 166
ii. Wyrok uwzględniający skargę 170
iii. Wyrok oddalający skargę 174
Zakończenie 176

Wykaz literatury 178
Wykaz aktów normatywnych 187
Wykaz orzecznictwa 190
Wykaz tabel 197

Wykaz skrótów

Akty normatywne

Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.)

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.)

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 z późn. zm.)

p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm.)

p.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2107)

u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1945)

u.r. – ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (T.j. Dz. U. poz. 1777)

Zasady techniki prawodawczej – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283)

Publikatory

Dz. U. – Dziennik Ustaw

Instrumenty polityki przestrzennej i rewitalizacyjnej

MPZP – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
MPR – miejscowy plan rewitalizacji
SSR – Specjalna Strefa Rewitalizacji

Inne

j.s.t. – jednostka samorządu terytorialnego

Wstęp

Przekazujemy w ręce Czytelników książkę pt. „Udział interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej", stanowiącą studium z zakresu prawa administracyjnego i nauki administracji publicznej. Na jej łamach autorzy zmierzyli się z problematyką prawnej regulacji zjawiska udziału społeczności lokalnej, mieszkańców, ruchów społecznych, organizacji pozarządowych i prywatnych przedsiębiorców, w procesie kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej, dążącej do odnowy obszarów społecznie, gospodarczo, przestrzennie, technicznie czy środowiskowo zdegradowanych.

Kwerenda biblioteczna oraz analiza rynków wydawniczych doprowadziła autorów do wniosku, że zarówno problematyka rewitalizacji, jak i partycypacji społecznej cieszy się obecnie ogromnym zainteresowaniem nie tylko nauki, ale i praktyki. Dużej liczbie kongresów, konferencji, seminariów i dyskusji towarzyszy znamienna ilość różnorodnych materiałów, w szczególności publikacji monograficznych i artykułów naukowych. Okazuje się jednak, że brakuje kompleksowej analizy kwestii prawnej regulacji partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej, której prawne podstawy i formy określa ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. W literaturze przedmiotu dokonuje się deskrypcji tak pożądanych, jak i obserwowanych praktyk partycypacyjnych przeprowadzanych za pomocą różnorodnych metod i technik, jednak takowym opracowaniom dodajmy, że zasadniczo z pogranicza socjologii i urbanistyki, nie wtórują prawne i prawnicze analizy obowiązującej ustawy. Tak zidentyfikowaną „lukę" autorzy postanowili wypełnić.

Celem niniejszej książki jest zatem rekonstrukcja i analiza aspektów prawnych zjawiska partycypacji społecznej w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej. Osiągnięcie tego celu wymagało prze-

de wszystkim dokonania wykładni przepisów ustawy o rewitalizacji, a także innych aktów rangi ustawowej (w szczególności ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a ponadto uchwał rad gmin, pełniących funkcję wykonawczą wobec ustawy i regulujących formy partycypacji społecznej na danym terenie. Owe uchwały ukazują m.in. to jak administracja publiczna spostrzega swoją rolę w kreowaniu lokalnego dyskursu i angażowaniu społeczności lokalnych w podejmowaniu rozstrzygnięć. W końcu analiza objęła również orzecznictwo sądów administracyjnych, jakże istotne w dziele rekonstrukcji obowiązującego prawa.

Autorzy postanowili kompleksowo odnieść się do tak zaprezentowanej problematyki, co uwidacznia się w strukturze pracy. Po ustaleniach o charakterze wprowadzającym, charakterystyce procesu kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej oraz zjawiska partycypacji społecznej, przeszli do zagadnień szczegółowych. Zrekonstruowali prawną zasadę partycypacji społecznej w rewitalizacji. Przedstawili prawne podstawy, granice i formy partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej (tj. konsultacje społeczne, Komitet Rewitalizacji). Omówili skutki prawne uchybienia regulacjom o partycypacji, w tym wpływ takowych uchybień na legalność aktów polityki rewitalizacyjnej.

Autorzy żywią nadzieję, że przekazywana książka wypełni zidentyfikowaną w literaturze przedmiotu „lukę" oraz ukaże nieco odmienne, ale i potrzebne spojrzenie na dobrze znaną problematykę. Poza funkcją naukową, może się ona okazać użyteczna w praktyce rewitalizacyjnej i partycypacyjnej, służąc zarówno organom administracji publicznej do kreowania należytych praktyk partycypacyjnych, jak również partycypującym jako oręż do walki z nieprawidłowościami w działaniach administracji publicznej.

Serdeczne podziękowania należą się Pani Profesor Monice Augustyniak, której recenzja i uwagi przyczyniły się do ulepszenia książki, a także Pani Profesor Iwonie Sagan, której propozycje i sugestie Autorzy przyjmowali z ogromną wdzięcznością podczas prac nad maszynopisem. Współpraca była prawdziwą przyjemnością!

dr Jakub H. Szlachetko, adwokat
dr Katarzyna Szlachetko, radca prawny

Rozdział 1

Kształtowanie i prowadzenie polityki rewitalizacyjnej jako zadanie publiczne

1.1. Uwagi ogólne

Przez wiele lat jednostki samorządu terytorialnego, a w szczególności gminy, rewitalizowały obszary zdegradowane pomimo braku dedykowanej ustawy i wyraźnej podstawy prawnej, co jednak niosło istotne ograniczenia, w szczególności w zakresie zdolności do podejmowania przez organy administracji publicznej działań władczych oraz wydatkowania środków publicznych. Uzasadnienia dla realizacji zadań publicznych z zakresu rewitalizacji dostarczała konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej i będące jej konsekwencją domniemanie zadań i kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego, a w ramach samorządu na rzecz gminy, o których mowa odpowiednio w przepisach: art. 163 oraz art. 164 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stan prawny uległ zdecydowanej zmianie wraz z dniem 18 listopada 2015 r., kiedy to w życie wszedł akt „dedykowany" – ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Ustawa zdefiniowała podstawowe pojęcia (tj. rewitalizacja, proces rewitalizacji, interesariusze rewitalizacji), sformułowała zasady rewitalizacji, ustanowiła nowe kategorie zadań publicznych i kolejność ich wykonywania, wprowadziła prawne podstawy i formy działania organów gminy. Generalnie rzecz ujmując, ustawa stworzyła „system" rewitalizacji.

1.2. Pojęcie rewitalizacji i polityki rewitalizacyjnej

Wprowadzeniem do dalszych rozważań są ustaleń terminologiczne, których celem jest zdefiniowanie podstawowych dla niniejszej książki pojęć tj. „rewitalizacja" oraz „polityka rewitalizacyjna".

Definicja to „wyrażenie językowe określające znaczenie pewnego wyrazu lub wyrażenia, sposób jego rozumienia (definicja nominalna od łac. *nomen* – nazwa) albo podające jednoznaczną charakterystykę pewnego przedmiotu czy też przedmiotów jakiegoś rodzaju (zespół cech konstytutywnych), którą tym i tylko tym przedmiotom można przypisać (definicja realna od łac. *res* – rzecz)”[1]. Definicjami posługuje się zarówno język powszechny (ogólny), jak i poszczególne języki specjalistyczne, w tym język prawniczy i prawny, który wykształcił specyficzną formę definicji, zwaną „definicją legalną”.

Definicjami legalnymi posługuje się prawodawca (przede wszystkim ustawodawca, ale także prawodawca administracyjny) w tekście normatywnym (w szczególności w ustawie, akcie wykonawczym do ustawy, tj. w rozporządzeniu czy w akcie prawa miejscowego), ale tylko w ściśle określonych przypadkach. Zasady formułowania definicji legalnych zostały określone w „Zasadach techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku. Zgodnie z § 146 ust. 1 z.t.p.: „W ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

1) dane określenie jest wieloznaczne;
2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia".

Wystarczającą podstawą do wprowadzenia definicji legalnej jest zaistnienie przynajmniej jednej z wymienionych przesłanek, a tym bardziej uzasadnione jest zastosowanie takiego zabiegu redakcyjnego w przypadku pojawienia się kilku.

Warto nadmienić, że definicje legalne, ze względu na swoją funkcjonalność, odznaczają się kilkoma cechami. Przede wszystkim mają one charakter projektujący (definicje projektujące, syntetyczne). Są to więc: „wypowiedzi językowe ustanawiające znaczenie pewnego wyrazu albo

[1] O. Nawrot, *Definicja* [w:] J. Zajadło (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 41.

wyrażenia na przyszłość"[2]. Tym samym różnią się istotnie od wykorzystywanych np. w języku powszechnym definicji sprawozdawczych (analitycznych), konstruowanych w oparciu o funkcjonujące i utrwalone na gruncie tego języka znaczenia. Definicje legalne jako projektujące tworzą aparaturę pojęciowo-terminologiczną „na przyszłość", niekiedy w oderwaniu od znaczeń przypisywanych w języku powszechnym. Jest to zrozumiałe i zasadne, będące wynikiem specyfiki społecznej roli tak prawa, jak i języka prawnego.

Nie każdy akt normatywny posługuje się definicjami legalnymi, jednak ustawa o rewitalizacji operuje nimi w kilku miejscach. Fundamentalne dla ustawy pojęcie „rewitalizacji" zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 2 ustawy. Konsekwencją powyższego jest konieczność takiego rozumienia rewitalizacji, jakie wynika z przywołanej definicji legalnej zarówno w toku wykładni ustawy o rewitalizacji, jak również innych obowiązujących ustaw (a w szczególności ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 2 u.r.: „Rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji". Jak widać definicja legalna w bardzo dużym stopniu uwzględnia definicje wypracowane przez różne dyscypliny naukowe, a w szczególności urbanistykę i socjologię[3],

[2] O. Nawrot, *Definicja...*, s. 41.

[3] Zdaniem I. Sagan: „Rewitalizacja jest procesem odnowy zdegradowanych fizycznie, ekonomicznie, społecznie i środowiskowo obszarów" (I. Sagan, P. Orłowski, J. Szlachetko, *Komentarz do art. 1,* [w:] J. Szlachetko, K. Szlachetko (Borówka) (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I*, Wydawnictwo Instytutu Metropolitalnego, Gdańsk 2017, s. 32). Według J. Przywojskiej: „Rewitalizacja zrodziła się jako koncepcja polityki miejskiej odnosząca się do zaniedbanych terenów zurbanizowanych, na których występują równocześnie niepożądane zjawiska natury społecznej, takie jak: ubóstwo i wykluczenie społeczne, bezrobocie, problemy zdrowotne, przestępczość, trudne warunki mieszkaniowe, deficyt usług, niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego czy zanieczyszczone środowisko" (J. Przywojska, *Rewitalizacja miast. Aspekty społeczne,* Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 12). Z kolej Z. Ziobrowski

odzwierciedla postulaty nauki kierowane do prawodawcy w toku prac legislacyjnych[4]. Jednocześnie różni się ona od definicji innych pojęć prawnych oraz prawniczych, takich jak: rewaloryzacja, rehabilitacja, renowacja, remont.

Zaprezentowana definicja legalna ma złożony charakter, składa się z kilku dających się wyodrębnić części. Należałoby zatem stwierdzić, że:
– rewitalizacja stanowi proces;
– proces rewitalizacji polega na wyprowadzaniu ze stanów kryzysowych zdiagnozowanych oraz zidentyfikowanych obszarów społecznie, gospodarczo, przestrzennie, technicznie i środowiskowo zdegradowanych;
– proces ten powinien być skoncentrowany terytorialnie, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania;
– organy gminy powinny go prowadzić współdziałając z interesariuszami rewitalizacji;
– podstawą rewitalizacji jest gminny program rewitalizacji.

---

uważa, że rewitalizacja to: „(…) skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społecznością lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej i zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania, oraz ochronę dziedzictwa narodowego, z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju (…)" (Z. Ziobrowski, *Cele i efekty projektu* [w:] *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnika zrównoważonego rozwoju. Podsumowanie projektu,* Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 8). Zob. więcej: S. Kaczmarek, *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast,* Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001; Z. Ziobrowski (red.), *Zagrożenia polityki rewitalizacyjnej w Polsce,* Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Miast, Kraków 2010.

[4] Co podkreśla P. Orłowski: „Definicja legalna z art. 2 ust. 1 u.r. wykorzystuje wiele pojęć pozaprawnych, klauzul generalnych oraz zwrotów nieostrych, których wykładnia wymaga uwzględniania pozostałych regulacji ustawowych. Wiele z tych pojęć oraz zwrotów zostało zaczerpniętych z języka naukowego i eksperckiego, a także z praktyki administracyjnej" (I. Sagan, P. Orłowski, J. Szlachetko, *Komentarz do art. 1* [w:] J. Szlachetko, K. Szlachetko (Borówka) (red.), *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 32). Takimi pojęciami i zwrotami są m.in.: „proces", „obszar zdegradowany", „stan kryzysowy", „zintegrowane działania", „skoncentrowane terytorialnie", „prowadzone przez interesariuszy". Wszystkie te „składowe" elementy definicji legalnej pojawiają się w definicjach naukowych.

Należy przede wszystkim podkreślić, że rewitalizacja jest procesem, rozciągniętym w czasie, wielopodmiotowym, składającym się w zależności od lokalnej specyfiki i społecznych potrzeb z różnych postępowań prawnych (np. postępowań uchwałodawczych czy też postępowań administracyjnych) i pojedynczych czynności. Prawodawca dodatkowo wyróżnia trzy fazy tego procesu: (1) przygotowanie do rewitalizacji, którego celem jest zdiagnozowanie oraz zidentyfikowanie stanów kryzysowych na terenie gminy, następnie wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, a także przyjęcie przez organy gminy kluczowego dla polityki rewitalizacyjnej dokumentu jakim jest gminny program rewitalizacji, (2) prowadzenie rewitalizacji, której celem jest urzeczywistnianie przez organy gminy oraz innych interesariuszy rewitalizacji ustaleń gminnego programu rewitalizacji, poprzez podejmowanie różnorodnych działań i przedsięwzięć rewitalizacyjnych („twardych" oraz „miękkich"), oraz (3) ocenę rewitalizacji czy też ocenę skuteczności realizacji polityki rewitalizacyjnej poprzez systematyczny monitoring i regularną ewaluację.

Rewitalizacja to proces, którego głównym celem jest wyprowadzenie społecznie, gospodarczo, przestrzennie, technicznie i środowiskowo zdegradowanego obszaru ze stanu kryzysowego. Pojawiające się więc powszechnie konotacje znaczeniowe, utożsamiające rewitalizację głównie z interwencją władzy lokalnej w stan techniczny obiektów budowlanych, są zdecydowanie zawężające, wypaczające założenia, po prostu błędne[5]. Wskazany element definicji legalnej doznaje uszczegółowienia przede wszystkim w zasadzie terytorialnego skoncentrowania rewitalizacji oraz w przepisach art. 9 i art. 10 ustawy o rewitalizacji, czyli w dwóch konstrukcjach z zakresu urbanistyki, tj. obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Zgodnie z art. 9 ustawy: „Obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystar-

[5] Podkreśla to J. Przywojska: „Rewitalizacja jest pojęciem szerszym znaczeniowo od tych wymienionych powyżej [roboty budowlane, remont, modernizacja – JHS]. Prawidłowo realizowana ma charakter zintegrowany i obejmuje kompleksowe procesy odnowy, prowadzone w partnerstwie w obszarach miejskich, wiążące działania techniczne (budowlane) z przedsięwzięciami na rzecz ożywienia społeczno-gospodarczego" (J. Przywojska, *Rewitalizacja miast…*, s. 14).

czającego 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 (…)", tj.: gospodarczych (np. niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw), środowiskowych (np. przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska), przestrzenno-funkcjonalnych (np. 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, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych), technicznych (np. 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 i ochrony środowiska). Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.r.: „Obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, wyznacza się jako obszar rewitalizacji". Dodajmy, że art. 10 ust. 2 u.r. wprowadza pewne ograniczenia powierzchniowe i populacyjne: „Obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy. Obszar rewitalizacji może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic".

Kolejnym konstytutywnym elementem definicji pojęcia „rewitalizacji" jest jej kształtowanie i prowadzenie „przez interesariuszy". Proces polityki publicznej powinien być zatem jawny i partycypacyjny. Prawodawca zdefiniował pojęcie „interesariuszy rewitalizacji" w art. 2 ust. 2 ustawy: „Interesariuszami rewitalizacji, zwanymi dalej <interesariuszami>, są w szczególności:

1) mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczyści nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;

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 i ich jednostki organizacyjne;
6) organy władzy publicznej;
7) podmioty, inne niż wymienione w pkt 6, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa".

Z powyższego wynika, że zakres desygnatów pojęcia „interesariusz" jest niezwykle szeroki.

Tak szeroki, że przywodzi na myśl refleksję, iż interesariuszem jest w zasadzie każdy[6]. Określona wykładnia przepisów jest uzasadniona.

Co istotne, rewitalizacja powinna być prowadzona przez interesariuszy. Prawodawca użył słowa „prowadzona", żeby określić funkcję

---

[6] Rewitalizacja jest procesem, w którym uczestniczyć powinni różni „aktorzy", reprezentujący odmienne „optyki" (wartości, interesy). Interesariuszami są zatem, wyróżniając mniejsze i bardziej jednorodne wewnętrznie grupy:

- organy i jednostki organizacyjne władzy publicznej (sektor publiczny) – ich udział w procesie rewitalizacji jest zdeterminowany powierzonymi przez ustawodawcę zadaniami publicznymi; należy bowiem pamiętać, że podmioty tego typu mogą działać tylko i wyłącznie w celu wykonywania zadań publicznych i na podstawie ściśle określonych kompetencji;
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić działalność gospodarczą (sektor prywatny, biznes) – udział tych podmiotów w procesie rewitalizacji jest z reguły podyktowany interesem ekonomicznym przedsiębiorstw (żelazna „logika biznesu"), a niekiedy dodatkowo aksjologią (rewitalizują ze względu na strategię „biznesu odpowiedzialnego społecznie" lub – co szczególnie istotne – przyjęty model działalności „podmiotów ekonomii społecznej" czy „przedsiębiorstw społecznych");
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić działalność społeczną, a w tym nieodpłatną i odpłatną działalność pożytku publicznego (sektor obywatelski, pozarządowy) – ich udział w procesie rewitalizacji jest z reguły spowodowany chęcią wykonywania zadań publicznych zleconych przez władzę publiczną;
- podmioty mające tytuł prawny do nieruchomości objętych rewitalizacją lub zrzeszające takie podmioty: właściciele, użytkownicy wieczyści, lokatorzy;
- podmioty mające miejsce zamieszkania na obszarach objętych rewitalizacją i z nimi sąsiadujących, czyli mieszkańcy.

interesariuszy w procesie wykonywania zadań publicznych z zakresu rewitalizacji, w tym w procesie kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej. Na gruncie języka powszechnego słowo to oznacza tyle co: „zarządzać, kierować jakąś działalnością, sprawować nad czymś nadzór, pieczę, przewodniczyć czemuś; zajmować się czymś”[7]. Z racji braku definicji legalnej czy innych wytycznych należy przyjąć powszechne znaczenie wskazanego słowa. Jednoznacznie z niego wynika, że rola interesariuszy powinna być „kluczowa”, „wiodąca”, „aktywna”, „czynna”, a nie pasywna – czyli nie powinna ograniczać się wyłącznie do obserwowania działań organów gminy, ale do „prowadzenia” rewitalizacji poprzez: (1) kształtowanie i prowadzenie polityki rewitalizacyjnej, (2) wykonywanie innych zadań publicznych w zakresie rewitalizacji, (3) kontrolę działań organów gminy. Należy podkreślić intencjonalność działania prawodawcy. Nie wprowadził do tekstu normatywnego słowa „prowadzą” przypadkowo.

W końcu definicja legalna pojęcia „rewitalizacji” eksponuje funkcję i doniosłość gminnego programu rewitalizacji. Prawodawca stwierdził bowiem, że polityka rewitalizacyjna jest kształtowana i prowadzona „na podstawie gminnego programu rewitalizacji”. Gminny program rewitalizacji będący dokumentem o strategicznym charakterze, określającym wizję danego terenu, cele i kierunki rewitalizacji, działania i przedsięwzięcia rewitalizacyjne, jest więc „podstawą” – dodajmy, że w rozumieniu tak „formalnym”, jak i „merytorycznym”.

Z jednej strony przyjęcie gminnego programu rewitalizacji warunkuje i determinuje możliwość wykorzystywania innych, uregulowanych w ustawie instrumentów prawnych. Z drugiej strony gminny program rewitalizacji jest źródłem polityki rewitalizacyjnej, z którego wynika cała jej treść. Funkcję, konstrukcję prawną, proces sporządzania i uchwalania oraz zasady finansowania gminnego programu rewitalizacji normuje rozdział IV ustawy pt.: „Gminny program rewitalizacji” (art. 14–24 ustawy).

W obszarze tak zdefiniowanej rewitalizacji wykonywane są różnorodne zdania. Z pozycji prawnej istotny jest podział zadań w zakresie rewitalizacji obszarów zdegradowanych na: (1) zadania publiczne oraz (2) za-

[7] B. Dunaj (red.), *Popularny słownik języka polskiego,* Wydawnictwo Wilga, Warszawa 2000, s. 529.

dania prywatne. Dystynkcję pomiędzy tymi sferami ustalił prawodawca przede wszystkim w art. 3 ust. 1 u.r. stwierdzając, że: „Przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne". Zestawiając ze sobą przepisy art. 3 ust. 1 ustawy z art. 1 ujawnia się szeroki zakres zadań publicznych, urzeczywistnianych we wszystkich fazach procesu. Zgodnie z art. 1: „Ustawa określa zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji". Z wykładni przywołanych przypisów jednoznacznie wynika, że całość procesu rewitalizacji obejmuje trzy zasadnicze stadia: przygotowanie, prowadzenie i ocenę (monitoring i ewaluację) rewitalizacji, przy czym za zadania własne gminy, a więc za zadania publiczne, uchodzą wszystkie:

– przygotowanie do rewitalizacji, co wynika *expressis verbis* z ustawy; z pewnością na przygotowanie składają się także koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, jak i
– prowadzenie rewitalizacji, o czym ustawa również wprost przesądza, ale także
– jej ocena – choć prawodawca pominął ocenę rewitalizacji w treści art. 3 ust. 1 ustawy, to jednak wykładnia przepisów całej ustawy nakazuje sądzić, że ocena rewitalizacji także jest zadaniem własnym gminy (zob. przepisy art. 1, art. 4 ust. 3, art. 15 ust. 1 pkt 9 czy art. 22 ustawy o rewitalizacji)[8].

Organy gminy wykonują więc całokształt zadań z zakresu rewitalizacji, w tym kształtują i prowadzą politykę rewitalizacyjną. Czynią to jednak przy szerokim współudziale:

– organów administracji rządowej, samorządu województwa, powiatów i innych podmiotów administracji publicznej (art. 3 ust. 3 u.r.);
– interesariuszy (art. 3 ust. 1 ustawy).

1.3. Podmioty polityki rewitalizacyjnej

Politykę rewitalizacyjną kształtują i prowadzą podmioty prawa o zróżnicowanej funkcji i konstrukcji prawnej. W tym znaczeniu jest to polityka międzysektorowa, gdyż angażuje zarówno podmioty administracji publicznej (tj. jednostki samorządu terytorialnego i państwo), dla których jest ona zbiorem zadań publicznych o fakultatywnym charakterze,

jak i podmioty spoza systemu władzy publicznej (czyli prywatnych przedsiębiorców, w tym deweloperów i inwestorów, przedsiębiorstwa społeczne, organizacje pozarządowe, *think tanki*, ruchy społeczne, w tym miejskie, nieformalne grupy mieszkańców, ekspertów). Należałoby wręcz postawić tezę, w myśl której finalny sukces rewitalizacji, czyli trwałość społecznej zmiany, jest uwarunkowany udziałem różnych, jak to określają przedstawiciele nauk społecznych, „aktorów" (podmiotów, instytucji, organizacji, osób) procesu rewitalizacji.

„Logika" udziału wskazanych podmiotów w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej jest zróżnicowana. Pomimo, że wszystkie te podmioty prawodawca w art. 2 ust. 2 ustawy określa wspólnym mianem: „interesariuszy rewitalizacji". Dystynkcja przebiega w szczególności pomiędzy organami administracji publicznej a podmiotami spoza systemu administracji publicznej. Kryterium formalne nakazuje bowiem odróżnić organy, dla których kształtowanie i prowadzenie polityki rewitalizacyjnej jest niczym innym jak zadaniem publicznym realizowanym na podstawie ustawowo określonych kompetencji, od wszystkich innych podmiotów, które uczestniczą w procesie kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej z innych względów (np. wykonywanych zadań statutowych, realizacji interesów prawnych czy faktycznych), dla których uczestnictwo to jest uprawnieniem będącym pochodną konstytucyjnego prawa do partycypacji w samorządowych procesach decyzyjnych.

a. Podmioty polityki rewitalizacyjnej o kompetencji formalnej

Kwantyfikatorem, który dookreśla i ogranicza podmiotowy zakres zwrotu jest „kompetencja formalna". Należy bowiem zauważyć, że nie każdy podmiot prawa działa na podstawie i w granicach ustawowo określonych kompetencji. Takimi podmiotami są tylko i wyłącznie:

– organy administracji publicznej, które wykonują powierzone przez prawodawcę zadania publiczne jedynie na podstawie i w granicach ustawowo określonych kompetencji, a jednocześnie działanie nie

[8] Jednakowo: K. Szlachetko (Borówka), P. Orłowski, J. Szlachetko, *Komentarz do art. 3,* [w:] J. Szlachetko, K. Borówka (Szlachetko) (red.), *Ustawa o rewitalizacji…*, s. 45.

znajdujące podstaw w kompetencjach lub przekraczające ich granice uchodzi za sprzeczne z prawem i jako obarczone wadliwością jest objęte sankcją (np. stwierdzenia nieważności aktu);
– podmioty wykonujące „zlecone funkcje z zakresu administracji publicznej", to podmioty spoza systemu władzy publicznej, które na podstawie normy ustawowej lub decyzji „przejmują" kompetencję administracyjną i tym samym stają się organem administracji publicznej w sensie funkcjonalnym.

Inne podmioty prawa kształtują i prowadzą politykę rewitalizacyjną dzięki uprawnieniom o materialnoprawnym charakterze, a nie kompetencjom.

Kształtowanie i prowadzenie polityki rewitalizacyjnej angażuje różne „działy" (piony) i „szczeble" (poziomy) struktury administracji publicznej. Jednakże funkcja tych organów za sprawą woli prawodawcy wyrażonej w ustawie o rewitalizacji jest mocno zróżnicowana. Na tle wszystkich organów administracji publicznej wyposażonych w kompetencje formalne do kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej niewątpliwie wyróżniają się organy gminy. To one są bowiem „dysponentami" zadań publicznych i kompetencji o kluczowym dla polityki rewitalizacyjnej znaczeniu. Jak stanowi art. 3 ust. 1 ustawy: „Przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne". Zatem to od organów gminy zależy:
– czy na terenie gminy będą wykonywane zadania publiczne w zakresie rewitalizacji (w myśl art. 3 u.r. zadania te mają fakultatywny charakter);
– na jakim konkretnie obszarze będą wykonywane te zadania (zgodnie z art. 8 ust. 1 u.r. to organy gminy wyznaczają obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji, a więc determinują terytorialny zasięg polityki rewitalizacyjnej);
– dla jakich celów zadania te będą wykonywane (według art. 14 ust. 1 u.r. to organy gminy sporządzają i uchwalają gminny program rewitalizacji, dokument o charakterze strategicznym, programujący politykę rewitalizacyjną na terenie gminy);
– w jakich prawnych i faktycznych formach zadania te będą wykonywane (to organy gminy posługują się najważniejszymi dla polityki rewitalizacyjnej instrumentami, np. zgodnie z art. 25 ust. 1 u.r. Spe-

cjalną Strefą Rewitalizacji czy też z art. 37f ust. 1 u.p.z.p. miejscowym planem rewitalizacji i umową urbanistyczną).

Trzeba jednak zaznaczyć, że obok organów gminy, pełniących funkcję „organów procesowych", w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej uczestniczą także inne organy administracji publicznej w zakresie ustawowo określonych zadań publicznych, a także na podstawie i w granicach przysługujących kompetencji. Do takich wniosków prowadzi całokształt regulacji ustawy o rewitalizacji, a w szczególności art. 3 ust. 3, który ustanawia dyrektywę współdziałania. Zgodnie z jego brzmieniem: „Realizując zadania, o których mowa w ust. 1, gmina współpracuje z powiatem, województwem, administracją rządową oraz innymi podmiotami realizującymi na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa". Wymienione podmioty współdziałają z organami gminy, choć w zawężonym zakresie. Nie realizują one bowiem bezpośrednio zadań z zakresu rewitalizacji, gdyż te są zadaniami własnymi gminy, ale uczestniczą w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej w zakresie swojej właściwości rzeczowej. W końcu polityka rewitalizacyjna ma charakter horyzontalny, a nie sektorowy, a więc ogniskuje m.in. takie zadania publiczne jak: polityka rozwoju, planowanie przestrzenne, ochrona środowiska, ochrona zabytków, a przede wszystkim opieka zdrowotna, pomoc społeczna, przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii, promocja zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu, włączenie społeczne, reintegracja społeczna i zawodowa, a te są wykonywane przez różne organy administracji publicznej. W związku z tym, poza organami gminy, w zależności od konkretnych potrzeb i specyfiki obszaru, w procesie kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej biorą także udział:

– organy administracji rządowej, a w szczególności minister właściwy do spraw rodziny, pracy i polityki społecznej oraz minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, które to organy są zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej rzeczowo właściwe w sprawach z zakresu rewitalizacji;
– organy samorządu województwa, które odgrywają istotną rolę w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rozwoju na terenie województwa, a także w redystrybucji środków europejskich w ramach regionalnych programów operacyjnych;

– regionalni dyrektorzy ochrony środowiska uczestniczący w polityce rewitalizacyjnej wówczas, gdy przyczyną rewitalizacji są zidentyfikowane i zdiagnozowane negatywne zjawiska środowiskowe;
– wojewódzcy konserwatorzy zabytków uczestniczący w polityce rewitalizacyjnej wówczas, gdy obszar rewitalizacji jest w całości lub w części objęty ochroną ze względu na występujące zabytki;
– organy powiatu, które odgrywają istotną rolę w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rynku pracy, promocji zatrudnienia i przeciwdziałaniu bezrobociu;
– organy służb, inspekcji i straży, a w szczególności organy Policji, jeżeli na obszarze rewitalizacji zidentyfikowano i zdiagnozowano negatywne zjawiska społeczne w postaci wysokiego poziomu przestępczości.

Jest to katalog otwarty.

b. Inne podmioty polityki rewitalizacyjnej

W wykonywaniu zadań publicznych w zakresie rewitalizacji, w tym w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej, biorą także udział „inne" podmioty prawa, spoza systemu administracji publicznej, czyli podmioty niepodporządkowane organizacyjnie oraz niepodległe służbowo organom administracji publicznej, które nie mają żadnych formalnych kompetencji. Podmioty te stanowią ogromną i zróżnicowaną wewnętrznie grupę (tak jest w przypadku każdej kategorii pojęciowej powstałej na zasadzie „wielkiej reszty"). Należałoby jednak przede wszystkim rozróżnić:
– podmioty działające dla osiągnięcia zysku, realizujące interesy ekonomiczne (sektor prywatny, biznes), czyli prywatni przedsiębiorcy, banki, deweloperzy i mniejsi inwestorzy;
– podmioty działające dla osiągnięcia celów społecznych, cechujące się misyjnością i altruizmem w działaniu (sektor obywatelski, pozarządowy), są to przedsiębiorstwa społeczne, organizacje pozarządowe, *think tanki*, ruchy społeczne, w tym miejskie, nieformalne grupy mieszkańców czy też po prostu pojedynczy mieszkańcy.

Podmioty spoza systemu władzy publicznej działają w myśl zasady: „co nie jest zakazane, to jest dozwolone". Ich działalność nie jest zatem zdeterminowana konstytucyjną zasadą praworządności, a co z tym zwią-

zane kategorią zadania publicznego czy kompetencji. Podmioty te uczestniczą w wykonywaniu zadań publicznych w zakresie rewitalizacji, w tym w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej, korzystając z konstytucyjnie i ustawowo określonych uprawnień. Określone uprawnienia są pochodną generalnego prawa do partycypacji w samorządowych procesach decyzyjnych, które prawodawca zwykły w ustawie o rewitalizacji rozwija i uszczegóławia, nadając mu konkretną formę i zabezpieczając jego realizację stosownymi sankcjami.

Zróżnicowanie funkcjonalności tych podmiotów prawa w wykonywaniu zadań publicznych z zakresu rewitalizacji dobrze ilustrują wyróżniane m.in. w nauce prawa administracyjnego „modele sprawowania administracji publicznej przez społeczeństwo". Mogą one bowiem działać według modelu:

– partycypacji w procesie decyzyjnym[9] – w tym modelu podmioty zewnętrzne przede wszystkim uczestniczą w kształtowaniu i prowadzeniu polityk publicznych, co się z reguły sprowadza do opracowywania projektów aktów polityk publicznych w ramach zespołów międzysektorowych (komisji, rad, zespołów, komitetów), konsultacji oraz opinii;

[9] Zob. więcej: M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017; B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014; R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu,* Korporacja Ha!art, Kraków 2007; R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016; A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej,* Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2011; M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012; J. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego,* Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016; J. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Gdańsk 2017; P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna,* Wydawnictwo Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.

– realizacji „sprywatyzowanych" („uspołecznionych") zadań publicznych[10] – w tym modelu podmioty zewnętrzne na podstawie umowy lub decyzji uzyskują uprawnienie do wykonywania zadań publicznych administracji, za co otrzymują wynagrodzenie; wykonywanie zleconych zadań publicznych odbywa się w ramach prowadzonej przez podmiot działalności gospodarczej, odpłatnej lub nieodpłatnej działalności pożytku publicznego lub innej działalności statutowej;
– niezorganizowanej kontroli administracji[11] – w tym modelu podmioty zewnętrzne koncentrują uwagę na sprawowaniu kontroli organizacji i funkcjonowania organów administracji publicznej, co czynią dzięki prawu do informacji publicznej, prawu do składania petycji, skarg i wniosków (oraz uwag), a także różnym instytucjom procesowym (np. są rzecznikami interesu społecznego dzięki czemu przywdziewają funkcję procesową podmiotów na prawach strony).

1.4. Wybrane instrumenty polityki rewitalizacyjnej

Ustawa o rewitalizacji ma charakter: „procesowy" oraz „narzędziowy". Z jednej bowiem strony główną osią jej regulacji, determinującą strukturę redakcyjną, jest „proces rewitalizacji". Proces ten, będący postacią rodzajową procesu decyzyjnego organu administracji publicznej, jest rozciągnięty w czasie, wielopodmiotowy i rozbudowany pod względem struktury, składający się z różnych postępowań prawnych i czynności. Prawodawca, w pewnym uproszczeniu, dzieli go na trzy elementarne

[10] Zob. więcej: B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1995; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1994; D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administracje publiczną*, Wydawnictwo Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992; A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne,* Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.

[11] Zob. więcej: A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postepowaniu administracyjnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999.

stadia: (1) przygotowanie do rewitalizacji (kształtowanie polityki rewitalizacyjnej za pomocą określonych aktów), (2) prowadzenie rewitalizacji (uprzednio ukształtowanej polityki rewitalizacyjnej, czyli wykonywanie różnorodnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w tym inwestycyjnych, a także udzielanie świadczeń publicznych), (3) ocena rewitalizacji (wykonywany systematycznie monitoring i cykliczna ewaluacja). Z drugiej zaś strony do każdego stadium procesu rewitalizacji prawodawca przyporządkował konkretne „dedykowane" instrumenty prawne, stąd i ten „narzędziowy" charakter. Instrumenty polityki rewitalizacyjnej mają zróżnicowaną funkcję i konstrukcję prawną. Ich funkcją jest albo przygotowanie do rewitalizacji (np. diagnozy, uchwała delimitacyjna, gminny program rewitalizacji), albo umożliwienie jej prowadzenia (np. Specjalna Strefa Rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji). W zależności od funkcji instrumenty te mają konstrukcję aktu polityki publicznej (aktu planistycznego), aktu normatywnego, decyzji administracyjnej czy też umowy. Tabela nr 1 ukazuje proces rewitalizacji z podziałem na stadia i z uwzględnieniem instrumentów polityki rewitalizacyjnej.

Tabela 1. Proces rewitalizacji z uwzględnieniem stadiów i instrumentów polityki rewitalizacyjnej

Lp.	Stadium procesu rewitalizacyjnego	Instrumenty polityki rewitalizacyjnej
1	Przygotowanie do rewitalizacji	– diagnoza; – uchwała rady gminy o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (tzw. uchwała delimitacyjna); – gminny program rewitalizacji;
2	Prowadzenie rewitalizacji	– Specjalna Strefa Rewitalizacji; – miejscowy plan rewitalizacji; – umowa urbanistyczna; – partnerstwo publiczno-prywatne; – instrumenty fiskalne;
3	Ocena (monitoring, ewaluacja) rewitalizacji	– diagnoza.

Źródło: opracowanie własne.

W dalszej części książki znajduje się syntetyczna charakterystyka funkcji i konstrukcji prawnej wymienionych instrumentów polityki rewitalizacyjnej.

a. Instrumenty kształtowania polityki rewitalizacyjnej

i. Diagnoza

Proces kształtowania i prowadzenia polityki publicznej, w tym także rewitalizacyjnej, powinien opierać się na rzetelnej podstawie, na starannie skompletowanym i merytorycznym zasobie informacyjnym organu, w tym na różnych opracowaniach eksperckich. Jest to obowiązek każdego organu planistycznego, nawet jeżeli nie wyrażony w obowiązującym prawie *expressis verbis*. Na uwagę zasługuje to, że w ustawie o rewitalizacji prawodawca podkreśla znaczenie tej powinności, nadając jej charakter obowiązku prawnego. W procesie rewitalizacji należy zatem przeprowadzać interdyscyplinarne badania i opracowywać na podstawie ich wyników stosowne diagnozy. Powyższe działania stanowią obowiązek organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta).

Organ wykonawczy gminy, w myśl art. 4 ust. 1 u.r., przeprowadza badania i opracowuje diagnozę obligatoryjnie w trzech przypadkach:
– wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji – diagnoza stanowi merytoryczną podstawę podjęcia uchwały delimitacyjnej;
– sporządzenia albo zmiany gminnego programu rewitalizacji – diagnoza stanowi podstawę uchwalenia gminnego programu rewitalizacji;
– oceny aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji – diagnoza stanowi przejaw ewaluacji procesu rewitalizacji.

Organ wykonawczy gminy może ponadto przeprowadzać badania i opracowywać diagnozy także w innych przypadkach, w których jest to uzasadnione, ale takie działania mają charakter fakultatywny.

Diagnoza, dodajmy, że ta obligatoryjna, o której mowa w art. 4 ust. 1 u.r., pełni dwie główne funkcje. Jest ona:
– warunkiem formalnym legalności procesu rewitalizacji;
– podstawą merytoryczną rozwiązań prawnych, poprzez determinowanie treści aktów polityki przestrzennej.

Co warto podkreślić, prawodawca wymaga, ażeby diagnozy były sporządzane w sposób profesjonalny, uwzgledniający również dorobek nauk społecznych i ekonomicznych. Podmiot prowadzący badania powinien wykorzystywać „obiektywne i weryfikowalne mierniki oraz metody badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań".

Sam proces sporządzania takiej diagnozy pozostaje poza regulacją ustawową. Nie oznacza to jednak, że partycypacja społeczna w tym procesie nie może mieć miejsca. Wręcz przeciwnie, jeżeli organ wykonawczy gminy, pracownik samorządowy oddelegowany do tych czynności lub podmiot zewnętrzny wykonujący usługę na zasadzie outsourcingu uzna to za zasadne, może w ramach procesu sporządzania diagnozy, wykorzystując różnorodne metody i techniki badawcze[12], sięgnąć po

[12] Warto przywołać M. Kwiatkowskiego: „Na czym miałby polegać udział mieszkańców w diagnozowaniu? Przyjrzyjmy się trzem wariantom udziału: 1) pozorny; 2) wąski, głownie w roli respondentów; 3) szeroki w roli respondentów, badaczy i ekspertów. Po pierwsze, już sam koncepcja badań diagnostycznych może z założenia sprzyjać bądź nie sprzyjać włączeniu mieszkańców. Z analizy dokumentów strategicznych wybranych gmin wynika, że nierzadkim zjawiskiem są diagnozy pozorne. Przeprowadzane są po to, by uzasadnić opinie władz, by uwiarygodnić decyzje już podjęte lub po prostu, by spełnić wymóg diagnozowania i móc się „wykazać raportem". Takie podejście nawet w najmniejszym stopniu nie uwzględnia podmiotowości mieszkańców i potrzeb ich wpływu na podejmowane decyzje. W tym przypadku dla mieszkańców przewidziano rolę „kibiców", którzy nie powinni przeszkadzać głównym „graczom". Po drugie, udział mieszkańców w diagnozowaniu zależy od wyboru metod, technik i narzędzi badawczych. Z punktu widzenia uczestnictwa mieszkańców ważne są tutaj dwie okoliczności: zróżnicowanie metod i technik oraz elastyczność w konstruowaniu narzędzi. Jeśli badania są prowadzone przy użyciu różnorodnych metod (ilościowych i jakościowych), a narzędzia są konstruowane w sposób elastyczny, to znaczy uwzględniający specyfikę lokalnej społeczności, to istnieje szansa, że głos mieszkańców znajdzie adekwatne odbicie w raporcie z diagnozy. W tym przypadku mieszkańcom zostaje przyznana rola respondentów, a w pewnym stopniu także ekspertów (wywiady pogłębione, spacery studyjne). Ich potrzeby, opinie i pomysły zostaną dobrze rozpoznane i uwzględnione w rekomendacjach. Trzeci wariant jest najbardziej partycypacyjny Zakłada się tutaj, że mieszkańcy mogą mieć wpływ na proces diagnozowania, wypowiadając się na przykład podczas warsztatów organizowanych przez profesjonalnych badaczy. Mogą wskazywać obszary, problemy, pytania, które powinny być uwzględnione w procesie badawczym. Co więcej, niektórzy z nich, na przykład osoby zaangażowane w działalność społeczną czy kulturalną, mogą pełnić po odpowiednim przygotowaniu rolę badaczy terenowych i współautorów raportów.

konsultacje społeczne, dyskusje publiczne, warsztaty urbanistyczne, grupy fokusowe lub jeszcze inne instytucje – takie działania są wręcz pożądane. Co podkreśla M. Kwiatkowski: „Im większy udział mieszkańców w diagnozowaniu, tym głębsze rozpoznanie ich problemów, potrzeb i oczekiwań związanych z rewitalizacją”[13].

ii. Uchwała delimitacyjna

Polityka rewitalizacyjna ma swój wymiar przestrzenny, a prawodawca wymaga precyzyjnego ustalenia obszarów interwencji władzy lokalnej. W świetle regulacji ustawowej rewitalizacja powinna być „terytorialnie skoncentrowana”. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy: „Rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji”. Wymóg „terytorialnej koncentracji” polityki rewitalizacyjnej, czyli zogniskowania w ramach tej polityki horyzontalnej znaczącej ilości sił i środków na ściśle określonym obszarze, wzmacnia skuteczność działania interesariuszy rewitalizacji. Nie sposób bowiem, przy nierównomiernym rozkładzie zjawisk negatywnych (społecznych, gospodarczych, przestrzennych, technicznych, środowiskowych) i ograniczonych zasobach, poddawać intensywnym oddziaływaniom obszar o znaczących rozmiarach – całej gminy czy choćby jej większej części.

Organy gminy prowadząc politykę rewitalizacyjną mają obowiązek dokonywania stosownej delimitacji, czyli wyznaczania tych obszarów, które w pierwszej kolejności wymagają interwencji. Instrumentem

---

Jeżeli to, złożone z punktu widzenia organizacyjnego i nieco ryzykowne z punktu widzenia wymogów metodologicznych przedsięwzięcie się powiedzie, osiągniemy wiele korzyści poznawczych i praktycznych. Przede wszystkim uda się w sposób możliwie pełny rozpoznać potrzeby mieszkańców. A to z kolei jest warunkiem adekwatnego programu procesu rewitalizacji (…)” (M. Kwiatkowski, *Partycypacyjny model rewitalizacji i jego przeciwnicy* [w:] D. Bazuń, M. Kwiatkowski (red.), *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne,* Oficyna Naukowa, Warszawa 2017, s. 17-18).

[13] M. Kwiatkowski, *Partycypacyjny model…*, s. 17.

służącym delimitacji jest, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o rewitalizacji, tzw. uchwała delimitacyjna. Według powołanego przepisu: „W przypadku gdy gmina zamierza realizować zadania własne, o których mowa w art. 3 ust. 1, rada gminy wyznacza, w drodze uchwały, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji".

Uchwała delimitacyjna jest aktem prawa miejscowego, a więc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, kształtującym uprawnienia i obowiązki mieszkańców, a także innych podmiotów prowadzących na jej obszarze działalność (np. organizacji pozarządowych, przedsiębiorców). Jak stanowi art. 13 u.r.: „Uchwała, o której mowa w art. 8, stanowi akt prawa miejscowego". Nie ma w tym przypadku pola do interpretacji, prawodawca wypowiedział się w sposób jednoznaczny. Konsekwencji takiego charakteru prawnego przedmiotowej uchwały rady gminy jest wiele, np. w zakresie wymogów redakcyjnych, obowiązków publikacyjnych, a także zaskarżalności do sądów administracyjnych.

Uchwała delimitacyjna wyznacza przestrzenny wymiar polityki rewitalizacyjnej za pomocą dwóch konstrukcji z zakresu geografii i urbanistyki, a mianowicie: (1) obszaru zdegradowanego oraz (2) obszaru rewitalizacji. Znajdują one odzwierciedlenie w ustawie, która definiuje je odpowiednio w art. 9 oraz art. 10 ustawy. Co ważne, uchwała powinna delimitować politykę gminy jednocześnie za pomocą ustawowo zdefiniowanego obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji, zaś ewentualne uchybienia w tym przedmiocie wywołają negatywne skutki prawne dla podjętej uchwały, najpewniej w postaci stwierdzenia jej nieważności przez organ nadzoru lub sąd administracyjny. Czym innym są bowiem obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji, pomimo pewnej semantycznej zbieżności w ich nazwach.

Należałoby stwierdzić, że proces delimitacji składa się z trzech zasadniczych faz:
– przeprowadzenie badań i sporządzenie diagnozy;
– wyznaczenie obszaru zdegradowanego;
– wyznaczenie obszaru rewitalizacji.

Diagnoza, o której mowa w art. 4 ustawy, dostarcza władzy lokalnej wiedzy na temat terenu gminy oraz zachodzących na nim zjawisk – tych

dobrych, ale i złych. Organy gminy dowiadują się z niej, jakie negatywne zjawiska społeczne, gospodarcze, przestrzenne, techniczne i środowiskowe stanowią ewentualną przyczynę do rewitalizacji, a także jaka jest ich specyfika i intensywność. Bez diagnozy polityka rewitalizacyjna jest bezprzedmiotowa i to w dwojakim tego słowa znaczeniu. Diagnoza jest bowiem zarówno jej „warunkiem formalnym" (bez diagnozy proces rewitalizacji będzie obarczony istotną wadliwością), jak i „podstawą merytoryczną" (uchwała delimitacyjna i gminny program rewitalizacji powinny uwzględniać treść tego opracowania fachowego).

Obszar zdegradowany, zgodnie z art. 9 u.r., to taki, w którym diagnozuje się negatywne zjawiska społeczne (np. wysoki poziom ubóstwa, bezrobocia, przestępczości), a ponadto inne zjawiska, będące ich wynikiem, tj. negatywne zjawiska gospodarcze (np. niski poziom przestępczości), przestrzenne (np. dysfunkcjonalność rozwiązań przestrzennych i infrastrukturalnych, brak usług publicznych), techniczne (np. zły stan techniczny zabudowy), środowiskowe (np. wysoki poziom zanieczyszczenia powietrza, wody, gleby). Prawodawca przyjął więc, że pierwotnym i podstawowym źródłem stanu kryzysowego w gminie są problemy społeczne, które warunkują i determinują zakres i skalę innych zjawisk negatywnych. Ustawa nie ogranicza (powierzchniowo czy populacyjnie) wielkości obszaru zdegradowanego. Jest to po prostu obszar, który faktycznie charakteryzuje się intensywnością występowania zdiagnozowanych zjawisk, co powoduje konieczność wcześniej czy później interwencji władzy lokalnej.

Obszar rewitalizacji, według art. 10 ust. 1 ustawy, to z kolei całość lub część obszaru zdegradowanego odznaczająca się jednocześnie kilkoma cechami: (1) szczególną koncentracją zjawisk negatywnych oraz (2) istotnym znaczeniem dla rozwoju lokalnego. Należy więc zauważyć, że obszar rewitalizacji może, choć nie musi, pokrywać się z obszarem zdegradowanym, przy czym najczęściej będzie jednak od niego mniejszy. Można pokusić się o tezę, iż obszar rewitalizacji to ta część obszaru zdegradowanego, która ze względu na uwarunkowania faktyczne oraz priorytety polityki wymaga pilnej reakcji organów gminy. Tak określony obszar nie może być zbyt wielki, gdyż interwencja powinna być „terytorialnie skoncentrowana". Obszar rewitalizacji powinien spełniać

kryterium: (1) powierzchniowe (do 20% powierzchni gminy) oraz (2) populacyjne (do 30% populacji gminy).

Pomimo tego, że uchwała delimitacyjna pełni głównie funkcję delimitacyjną, co znacząco kształtuje jej strukturę redakcyjną oraz treść, to może ona także wprowadzać do lokalnego porządku prawnego konkretne rozwiązania prawne, których celem jest przygotowanie uwarunkowań faktycznych i prawnych do prowadzenia polityki rewitalizacyjnej. Przepis art. 11 ust. 5 ustawy przewiduje możliwość ustanowienia w niej: (1) zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz (2) prawa pierwokupu nieruchomości.

Proces sporządzania i uchwalania projektu uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji ma charakter partycypacyjny. Społeczność lokalna może w nim uczestniczyć poprzez instytucję konsultacji społecznych, czego dowodzi art. 8 ust. 2 oraz art. 11 ust. 3 ustawy o rewitalizacji. Bez względu na organ gminy, który inicjuje przedmiotowe postępowanie, a może być nim zarówno organ stanowiąco-kontrolny, jak i wykonawczy, ma on prawny obowiązek przeprowadzenia konsultacji.

iii. Gminny program rewitalizacji

Polityka publiczna, bez względu na jej przedmiot, treść i specyfikę, wymaga zaprogramowania w długiej i średniej perspektywie czasowej. Jest to warunek jej sprawnego, efektywnego i skutecznego prowadzenia. W każdym systemie polityk istnieje swoista gradacja funkcjonalności aktów, spośród których należałoby wyróżnić akty strategiczne (niekiedy, w rozbudowanych systemach, także taktyczne) i operacyjne (wykonawcze, aplikacyjne, wdrożeniowe). Wykonywanie zadań publicznych w zakresie rewitalizacji wpisuje się w to paradygmatyczne założenie. Funkcję aktu o strategicznym charakterze, programującego w perspektywie długo- i średnioterminowej działania interesariuszy rewitalizacji (a więc organów gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, podmiotów spoza struktury gminy) jest gminny program rewitalizacji. Do takich wniosków skłania wykładnia przepisów ustawy o rewitalizacji, a w szczególności art. 14–24.

Gminny program rewitalizacji ma charakter prawny typowy dla aktów strategicznych, jest on bowiem aktem prawa wewnętrznie obowiązu-

jącego[14], czy precyzyjniej rzecz ujmując, normatywnym aktem kierownictwa wewnętrznego. Prawodawca stwierdza to wprost w art. 19 ustawy: „Gminny program rewitalizacji nie stanowi aktu prawa miejscowego", i tym samym eliminuje pole do jakichkolwiek spekulacji na ten temat. Konsekwencją powyższego jest ograniczenie kręgu adresatów gminnego programu rewitalizacji wyłącznie do podmiotów kształtujących politykę rewitalizacyjną zarówno do tych „ustrojowych", jak i „funkcjonalnych"[15]. Systematyzując przedmiotową materię należałoby wyróżnić następujących adresatów GPR:

– organy gminy pełniące funkcje decyzyjne w zakresie kształtowania polityki rewitalizacyjnej;
– jednostki organizacyjne usytuowane w strukturze organizacyjno-funkcjonalnej gminy pełniące funkcje wykonawcze, które odpowiadają za prowadzenie polityki rewitalizacyjnej[16];

---

[14] Jak twierdzi P. Uziębło: „Są to takie akty, które nie rodzą skutków prawnych po stronie jednostek i ich organizacji, a jedynie wiążą podmioty podporządkowane, w ramach struktury organizacyjnej, organowi, który wydał dany akt. Dotyczy to nie tylko podległych im zorganizowanych struktur administracyjnych, ale również osób znajdujących się w ramach tych struktur" (P. Uziębło, *Konstytucyjne źródła prawa,* [w:] T. Bąkowski (red.), *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej,* Wydawnictwo Presscom Sp. z o.o., Wrocław 2010, s. 34). Zob. więcej: A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.,* Przegląd Sejmowy 1997, nr 5, s. 35.

[15] W literaturze prawniczej podkreśla się, że administrację publiczną współcześnie współtworzą podmioty administracji publicznej o charakterze ustrojowym oraz funkcjonalnym. Te pierwsze przynależą do systemu administracji publicznej ze względu na obowiązujące normy ustrojowego prawa administracyjnego. które je tworzą, organizują, przekształcają, likwidują. Te drugie przynależą do systemu administracji publicznej jedynie z powodu pełnionych funkcji, zleconych przez ustawodawcę bądź administrację publiczną, same zaś ze swej natury mają charakter prywatny, ewentualnie społeczny (np. organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne, spółki prawa handlowego).

[16] Takimi jednostkami są niewątpliwie: (1) organy wewnętrzne, doradcze, pomocnicze gminy (np. Komitet Rewitalizacji, gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna, rada działalności pożytku publicznego); (2) gminne jednostki organizacyjne (np. biuro rozwoju lub planowania przestrzennego gminy, gminny ośrodek pomocy społecznej, zarząd dróg i zieleni); (3) gminne osoby prawne (różne spółki komunalne wykonujące głównie zadania z zakresu użyteczności publicznej); (4) jednostki pomocnicze gminy (np. dzielnice, osiedla, sołectwa).

– inne podmioty publiczne wykonujące zadania w zakresie rewitalizacji, które pełnią funkcje wykonawcze; polityka rewitalizacyjna jest polityką horyzontalną, ogniskującą różne polityki publiczne (przestrzenną, środowiskową, społeczną, edukacyjną, zdrowotną), co wymaga udziału różnych podmiotów/organów[17].

Gminny program rewitalizacji „programuje politykę rewitalizacyjną", czyli normuje wszelkie składające się na pojęcie „polityki publicznej" w obszarze rewitalizacji zagadnienia. Co podkreśla R. Ryś: „GPR stanowi kluczowy dokument w procesie rewitalizacji"[18] . Kluczowy pod względem formalnym (gdyż warunkuje możliwość dalszego prowadzenia rewitalizacji), jak i merytorycznym. Abstrahując od szczegółowych rozważań w tym zakresie, warto byłoby wskazać przykładowe elementy treściowe GPR. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy program określa:
– wizję obszaru;
– cele i kierunku rewitalizacji;
– listę przedsięwzięć rewitalizacyjnych zaprojektowanych, ale i potencjalnych działań operacyjnych, jakie zamierza podjąć gmina lub inny podmiot wykonujący zadania z zakresu rewitalizacji (np. termomodernizacja obiektu budowlanego, remont zdewastowanego technicznie obiektu, budowa infrastruktury technicznej w postaci drogi, chodnika, wodociągu czy kanalizacji, organizacja szkoleń uzupełniających kwalifikacje zawodowe);
– szacunkowe ramy finansowe;
– strukturę zarządzania realizacją gminnego programu rewitalizacji;
– system monitorowania i ewaluacji rewitalizacji;

[17] Normatywnym wyrazem próby pogodzenia charakteru prawnego gminnego programu rewitalizacji, który jest aktem kierownictwa wewnętrznego, oraz udziału „pozagminnych" podmiotów administracji publicznej w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej jest instytucja „zgody", o której mowa w art. 16 ust. 1 u.r.: „Zamieszczenie w gminnym programie rewitalizacji, w ramach listy, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a, przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, którego realizacja stanowi zadanie podmiotu publicznego innego niż gmina, wymaga zgody tego podmiotu".

[18] R. Ryś, *Komentarz do art. 14,* [w:] J. Szlachetko, K. Szlachetko (Borówka) (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I,* Wydawnictwo Instytutu Metropolitalnego, Gdańsk 2017, s. 187.

– opis powiązań pomiędzy gminnym programem rewitalizacji a innymi aktami polityk publicznych (z zakresu polityki rozwoju, polityki przestrzennej, polityki mieszkaniowej).

Akty polityki publicznej, w szczególności te o charakterze strategicznym, nie pozostają bez znaczenia dla pozostałych aktów funkcjonujących w systemie. Zasięg i skala tych oddziaływań są wypadkową różnych okoliczności, ale sam fakt ich występowania nie ulega wątpliwości. Gminny program rewitalizacji wpływa na treść wielu polityk sektorowych gminy, a w sposób szczególnie silny determinuje politykę finansową, przestrzenną, mieszkaniową, inwestycyjną, środowiskową, społeczną. Dlatego też ustawodawca odniósł się do powyższej kwestii nakazując dokonanie w GPR diagnozy powiązań, a także – w razie rozbieżności w ich treści – dokonanie stosownych zmian, przede wszystkim w:
– wieloletniej prognozie finansowej (art. 21 ustawy);
– studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 15 ust. 1 pkt 13 lit. a w zw. z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy);
– miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 1 pkt 13 lit. b w zw. z art. 20 ust. 1 i 3 ustawy);

Proces sporządzania i uchwalania projektu gminnego programu rewitalizacji jest rozciągnięty w czasie, sekwencyjny i wielofazowy, transparentny i partycypacyjny. Normę procesową ustawodawca zawarł w art. 17 ustawy, to jej dyspozycja określa czynności właściwych organów. O transparentnym i partycypacyjnym charakterze procesu świadczy z kolei art. 3 ust. 2 pkt 1, stanowiący podstawę do rekonstrukcji dwóch istotnych zasad rewitalizacji: (1) zasady jawności i (2) zasady partycypacji społecznej. Istotnym rozwinięciem zasady partycypacji społecznej są „zwykłe" normy prawne rozproszone po ustawie, wyposażające przedstawicieli społeczności lokalnej w różnorodne uprawnienia partycypacyjne (np. 17 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 5 i 6 ustawy oraz art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. a, myślnik 7 i 9 w zw. z art. 7 tej ustawy).

b. Instrumenty prowadzenia polityki rewitalizacyjnej

i. Specjalna Strefa Rewitalizacji

Gminny program rewitalizacji to dokument strategiczny, programujący politykę rewitalizacyjną na terenie gminy. Wprowadza on ustalenia

wdrażane przez organy gminy i innych interesariuszy za pomocą różnych narzędzi prawnych, w tym Specjalnej Strefy Rewitalizacji.

Z pozycji prawa Specjalna Strefa Rewitalizacji wydaje się być instytucją ciekawą ze względu na jej konstrukcję prawną. Syntetycznie rzecz ujmując, SSR należałoby scharakteryzować jako:
– akt prawa miejscowego, będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego, kształtujący uprawnienia i obowiązki mieszkańców (art. 26);
– akt o charakterze fakultatywnym; kwestia sporządzenia i uchwalenia przedmiotowej uchwały jest zdeterminowana gminnym programem rewitalizacji, jak bowiem stanowi art. 25 ust. 3 ustawy: „Wniosek o ustanowienie Strefy składa się po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji i zgodnie z jego ustaleniami";
– obszar specjalny;
– akt temporalny, dla którego prawodawca ustanowił maksymalny termin 10 lat obowiązywania (art. 25 ust. 2).

Specjalna Strefa Rewitalizacji wprowadza dla terenu gminy szczególny reżim prawny, wyłączający w określonym zakresie stosowanie ustaw ogólnych, dlatego też Strefa jest określana mianem obszaru specjalnego. Wyjątkowe rozwiązania prawne dla Specjalnej Strefy Rewitalizacji obejmują: (1) prawo zagospodarowania przestrzeni, (2) prawo ochrony zabytków, (3) prawo zamówień publicznych, (4) prawo cywilne. Przepisy rozdziału 5 ustawy o rewitalizacji w sposób szczegółowy normują zakres spraw przekazanych do regulacji w uchwale, która m.in. może:
– za cel publiczny w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami uznać budowę lub przebudowę budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego (art. 27);
– ustanowić zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy (art. 30);
– przewidywać możliwość udzielania dotacji dla właścicieli i użytkowników wieczystych na wykonywanie robót budowlanych lub prac konserwatorskich i restauratorskich, jeżeli stanowią one przedsięwzięcia rewitalizacyjne (art. 35).

Proces sporządzania i uchwalania projektu uchwały w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji na obszarze rewitalizacji nie ma charakteru partycypacyjnego. Prawodawca wyszedł bowiem z założenia, że należy ważyć racje aksjologiczne i prakseologiczne. Skoro

społeczność lokalna uczestniczy w procesie sporządzania i uchwalania zarówno uchwały delimitacyjnej, jak i gminnego programu rewitalizacji, to znaczy, że bierze udział w podejmowaniu kluczowych dla procesu rewitalizacji decyzji rzutujących na dalszy przebieg tego procesu. Oznacza to także, że w procesach sporządzania i uchwalania innych aktów polityki rewitalizacyjnej o wykonawczym, wdrożeniowym i operacyjnym charakterze partycypację społeczną można ograniczyć ze względu na potrzebę sprawnego działania organu. W końcu, jak wskazywano, Specjalna Strefa Rewitalizacji jest tylko i wyłącznie narzędziem wykonawczym, zaprogramowanym w gminnym programie rewitalizacji.

ii. Miejscowy plan rewitalizacji

Ustawa o rewitalizacji dokonała szeregu zmian w innych obowiązujących ustawach, w tym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Polityka rewitalizacyjna ma w końcu charakter horyzontalny, a nie sektorowy, dlatego też istniała konieczność odniesienia się w odrębnej regulacji także do aspektów przestrzenno-funkcjonalnych. Pojawiają się one w różnych aktach polityki rewitalizacyjnej, powinny być zaprogramowane w gminnym programie rewitalizacji, a mogą być wdrażane poprzez Specjalną Strefę Rewitalizacji. Nie ulega jednak wątpliwości, że kluczowym aktem w tym zakresie jest miejscowy plan rewitalizacji, o którym mowa w przepisach art. 37f, art. 37g, art. 37i, art. 37m i art. 37n ustawy planistycznej.

Miejscowy plan rewitalizacji to, jak stanowi art. 37f ust. 2 u.p.z.p., szczególna forma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Konsekwencją powyższego jest konieczność stosowania do miejscowego planu rewitalizacji, w zakresie spraw nieuregulowanych, przepisów dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 37n ust. 1: „W zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37f – 37m do miejscowego planu rewitalizacji stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego". Oznacza to, że zastosowanie znajdą zatem m.in. przepisy dotyczące: (1) konstrukcji prawnej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jego charakteru prawnego, elementów treściowych, wymogów formalnych, formy redakcyjnej),

(2) procesu sporządzania i uchwalania projektu aktu, a także (3) form partycypacji społecznej.

Omawiany akty polityki rewitalizacyjnej należałoby scharakteryzować jako:
– akt prawa miejscowego, czyli źródło powszechnie obowiązującego prawa, kształtujący uprawnienia i obowiązki mieszkańców, w szczególności właścicieli i użytkowników wieczystych;
– akt o charakterze fakultatywnym, który organy gminy mogą sporządzić i uchwalić, ale nie muszą tego czynić;
– akt o ograniczonym obszarze obowiązywania, którym nie jest teren całej gminy, a tylko wyznaczona jednostka urbanistyczna co ważne, zlokalizowana na obszarze rewitalizacji ustalonym w uchwale delimitacyjnej.

Miejscowy plan rewitalizacji jako akt prawa miejscowego, czyli akt wykonawczy do ustawy, jest wydawany na jej podstawie i w jej granicach. To tzw. upoważnienie ustawowe determinuje jego treść. Zakres spraw przekazanych do regulacji został określony w dwóch przepisach prawnych, w art. 15 oraz art. 37g u.p.z.p. Przepis art. 15 ustawy znajduje zastosowanie na podstawie przywołanego już art. 37n ust. 1 ustawy planistycznej. Określa on obligatoryjne i fakultatywne elementy treściowe miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie wdając się w szczegóły, należałoby stwierdzić, że miejscowy plan rewitalizacji także te kwestie powinien normować – ustala on bowiem przeznaczenie terenów, dokonuje lokalizacji inwestycji celu publicznego, ustala sposoby zagospodarowania terenu i warunki zabudowy. Swoistą „nowość normatywną" wprowadza natomiast, choć jedynie częściowo, art. 37g ust. 2. Zgodnie z jego brzmieniem: „W miejscowym planie rewitalizacji, poza elementami wymienionymi w art. 15 ust. 2 i 3, określa się w zależności od potrzeb:
1) zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą;
2) ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków;
3) szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic;

4) zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej;
5) maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę;
6) zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali w przypadkach, o których mowa w art. 37i".

Proces sporządzania i uchwalania miejscowego planu rewitalizacji, zgodnie z art. 37n ust. 1 u.p.z.p., określa zasadniczo art. 17 tej ustawy. Jest to więc proces rozciągnięty w czasie, mający rozbudowaną i sekwencyjną strukturę, ale – co ważne – jawny i partycypacyjny. W myśl art. 17 społeczność lokalna i inne podmioty mogą uczestniczyć w postępowaniu organu składając wnioski (art. 17 pkt 1) czy uwagi (art. 17 pkt 11), a także biorąc udział w dyskusji publicznej (art. 17 pkt 9), jak również poprzez komisję urbanistyczno-architektoniczną (art. 17 pkt 6 lit. a). Co trzeba podkreślić, gdyż jest to szczególnie istotne z pozycji tematu niniejszej książki, prawnych podstaw i form partycypacji społecznej w procesie sporządzania i uchwalania miejscowego planu rewitalizacji dostarcza ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie ustawa o rewitalizacji[19].

Na koniec należy tylko skrytykować decyzję prawodawcy o wprowadzeniu do ustawy planistycznej tej szczególnej formy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W sposób bezzasadny komplikuje ona lokalny system planowania przestrzennego o nowy akt, który pod względem funkcjonalnym, konstrukcyjnym i proceduralnym w niewielkim tylko stopniu odstaje od swojego pierwowzoru. Wydaje się, że lepszym i prostszym rozwiązaniem byłoby poszerzenie przedmiotowego zakresu upoważnienia ustawowego do wydawania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (tj. art. 15 ust. 2 i 3) o nowe elementy treściowe (z art. 37g ust. 2).

[19] W sposób nieznaczny proces sporządzania i uchwalania projektu miejscowego planu rewitalizacji modyfikuje art. 37j oraz 37l ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

iii. Umowa urbanistyczna

Polityka rewitalizacyjna powinna być kształtowana i prowadzona w systemie partycypacyjnym i partnerskim – z udziałem podmiotów spoza systemu administracji publicznej (np. organizacji pozarządowych, podmiotów ekonomii społecznej, prywatnych przedsiębiorców). Instytucją, która powyższemu służy jest m.in. umowa urbanistyczna. Jest to mechanizm współpracy organów gminy i prywatnych inwestorów w zakresie wykonywania na terenie obowiązywania miejscowych planów rewitalizacji inwestycji prywatnych (np. projektów deweloperskich).

Istotę umowy urbanistycznej określa art. 37 ust. 1 u.p.z.p.: „W miejscowym planie rewitalizacji można określić, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, że warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w tym planie". Należałoby dodać, że „inwestycją główną" może być tylko i wyłącznie inwestycja o charakterze prywatnym, niebędąca inwestycją celu publicznego (art. 37i ust. 2 ustawy), z kolei „inwestycją uzupełniającą" obiekty lub urządzenia infrastruktury technicznej, społecznej lub lokale mieszkalne (art. 37i ust. 1 u.p.z.p.), a także lokalne inne niż mieszkalne przeznaczone na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej lub sportowej, wykonywanej przez podmioty prowadzące działalność na obszarze rewitalizacji, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku (art. 37i ust. 3 u.p.z.p.).

Z powołanego przepisu niezbicie wynika, że umowa urbanistyczna zobowiązuje inwestora prywatnego do: (1) budowy na swój koszt inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali, a także (2) do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej.

Omawiana umowa pełni funkcję dodatkowego „warunku formalnego" w procesie inwestycyjnym. Można byłoby pokusić się wręcz o tezę, że jest to kolejna atypowa forma reglamentacji działalności inwestorskiej. Zawarcie umowy urbanistycznej i wykonanie jej zobowiązań jest bowiem *conditio sine qua non* realizacji inwestycji głównej. Zgodnie z art. 37i

ust. 7 u.p.z.p.: „Zawarcie umowy urbanistycznej stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części", z kolei według art. 37i ust. 8 ustawy: „Nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej, a w przypadku gdy stanowi ona część obiektu budowlanego, zakończenie robót budowlanych dotyczących inwestycji uzupełniającej, stanowi warunek przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych stanowiących inwestycję główną".

Umowa urbanistyczna pod rygorem nieważności powinna mieć formę aktu notarialnego.

Co warto dodać, umowa urbanistyczna „konsumuje" obowiązek uiszczenia renty planistycznej. Jeżeli inwestor zawarł umowę urbanistyczną, zrealizował inwestycję uzupełniającą i nieodpłatnie przekazał ją na rzecz gminy, organ wykonawczy traci podstawę do ustalenia opłaty, o której mowa w art. 36 ust 4 ustawy planistycznej.

Umowa urbanistyczna jest przedmiotem negocjacji organu wykonawczego gminy oraz inwestora prywatnego, którzy są w tym zakresie związani ustaleniami miejscowego planu rewitalizacji. W związku z powyższym należy stwierdzić, że proces negocjowania projektu umowy oraz jej zawierania ma charakter „gabinetowy" i społeczność lokalna w nim nie uczestniczy. Takie rozwiązanie jest jednak w pełni uzasadnione, gdyż umowa urbanistyczna stanowi rozwinięcie i urzeczywistnienie obowiązującego miejscowego planu rewitalizacji, który to jest sporządzany i uchwalany w rezultacie czasochłonnej, wieloetapowej i sekwencyjnej, a także jawnej i partycypacyjnej procedury.

Rozdział 2

Zasada partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej

2.1. Uwagi ogólne

Uwaga nauki prawa – zarówno teorii prawa, jak i poszczególnych dogmatyk, koncentruje się na problematyce norm prawnych o szczególnej pozycji i funkcji w systemie, którymi są zasady prawne. Liczba opracowań naukowych o charakterze monograficznym, komentatorskim czy przyczynkarskim nakazuje sądzić, że jest ona niezwykle istotna, a wręcz kluczowa dla rozwoju tej dziedziny wiedzy. Zasady prawne odgrywają szczególną rolę w systemie prawa, są jego anatomiczną cechą, pełnią liczne i jakże doniosłe funkcje. Nie stanowią jednak kategorii pojęciowej zwartej, różnią się bowiem cechami, niekiedy konstytutywnymi, co stanowi oś naukowego dyskursu, przedmiot interpretacji i rozbieżności, także sporów. A. Pułło uznaje wręcz, że: „problematyka zasad prawa należy do najtrudniejszych zagadnień zarówno ogólnej teorii prawa, jak i dyscyplin szczegółowych wiedzy prawniczej”[20].

Pomimo żywego zainteresowania i trwającego dyskursu, wciąż brakuje uniwersalnej definicji przedmiotowego pojęcia[21]. Jak podaje K. Ziemski: „«Zasady prawa» stanowią jedno z tych pojęć, bez których nie sposób nie obejść się zarówno w teorii, jak i w praktyce, a które są jednocześnie

---

[20] A. Pułło, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego,* Państwo i Prawo 1995, nr 8 (594), s. 16.

[21] Jak twierdzi D. Dudek: „Nie ma w tej mierze jednomyślności poglądów, przeciwnie, toczy się nawet spór o pojęcie, zakres, konkretny katalog, cele oraz znaczenie praktyczne tych zasad, przy czym brak jest choćby zgodności terminologicznej w sferze prowadzonych ustaleń” (D. Dudek, *Pojęcie i klasyfikacja zasad ustrojowych* [w:] D. Dudek (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 17).

przedmiotem rozlicznych kontrowersji”[22]. Dostrzega to także B. Ćwiertniak: „Termin <zasada prawa> spotykany jest szczególnie często w opracowaniach naukowych, przy czym jest on różnie rozumiany przez różnych autorów”[23]. A. Pułło ocenia tę sytuację jako paradoksalną: „Jest jakimś niebywałym paradoksem, że to, co jest uważane za fundament prawa, jest tak różne w opiniach uczonych, a zapewne także i w wyobrażeniach praktyków”[24]. Co warto podkreślić, nie są to stanowiska odosobnione[25].

Być może po prostu stworzenie uniwersalnej i powszechnej koncepcji i definicji zasad prawnych nie jest możliwe, konsekwencją czego było, jest i będzie doktrynalne bogactwo i różnorodność[26]. Co ciekawe, płynność omawianej materii jest na tyle znacząca, że zdarzają się nawet problemy z delimitacją znaczenia takich konstrukcji jak zasady prawne z jednej strony, a normy programowe, wytyczne polityki, klauzule generalne z drugiej[27].

Szczegółowe rozważania w tym zakresie przekraczają założenia i ramy tematyczne opracowania. Nie sposób jednak przejść obok tej problematyki obojętnie, nie odnosząc się do kwestii zasadniczych i nie przejmując odpowiednich ustaleń.

W słownikowym ujęciu pojęcie „zasada” znaczy tyle, co: „to, na czym coś się zasadza, opiera, podstawę, podwalinę, oparcie, fundament, podstawowy warunek”[28]. Powszechne znaczenie tego pojęcia przywodzi

---

[22] K. Ziemski, *Sposoby rozumienia „zasad prawa” w polskiej nauce prawa administracyjnego*, Organizacja-Metody-Technika 1982, nr 7, s. 17.

[23] B. Ćwiertniak, *O pozadyrektywalnych (opisowych) rozumieniach „zasad prawa”*, Studia Prawnicze 1976, nr 3 (49), s. 35.

[24] A. Pułło, *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy 1996, nr 1 (13), s. 10–11.

[25] P. Uziębło, *Zasady ustrojowe* [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 739.

[26] Zob.: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 15; A. Domańska, *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, s. Warszawa 2012, s. 56.

[27] Zob.: T. Zalasiński, *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa*, Państwo i Prawo 2004, nr 8, s. 26–29; K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2007, nr 2956, s. 21–22.

[28] H. Auderska, S. Skorupka, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1993.

więc na myśl istotę i funkcję, jaką zasadom przypisuje się w prawie i w nauce prawa. W podobnym kierunku zmierzają bowiem rozważania doktryny. W dosyć syntetycznych i przykładowych definicjach wskazuje się bowiem, że zasady prawne to: „pewne kategorie norm prawnych, które wyróżniają się swoją doniosłością oraz szczególną rolą, jaką pełnią na obszarze danej gałęzi prawa"[29], czy też „pewne reguły dyrektywy o charakterze ogólnym, mające podstawowe znaczenie dla danego działu prawa"[30].

Przyjęto, że zasadą prawną jest zrekonstruowana na podstawie obowiązującego tekstu prawnego (przepisów prawa) norma, która ze względu na swoje pochodzenie (konstytucyjne lub ustawowe)[31], stopień ogólności i szerokość zakresu normowania pełni w obrębie systemu prawa szczególne funkcje.

2.2. Prawne podstawy zasady partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej

Proces formułowania zasad prawnych przebiega różnie. Niekiedy prawodawca wyraża zasadę prawną w obowiązującym przepisie prawa *expressis verbis*, a nawet ją nazywa, co ogranicza potrzebę dokonywania zabiegów interpretacyjnych do niezbędnego minimum. Niekiedy wyraża zasadę w kilku czy kilkunastu funkcjonalnie powiązanych przepisach, wówczas proces rekonstrukcji zasady nabiera na znaczeniu. Zasady prawa mogą być zatem ustalone:

– wprost w akcie prawnym (Konstytucji czy ustawie), albo
– w następstwie ich zrekonstruowania, tj. „wydobycia" przez sąd konstytucyjny, sądy administracyjne lub doktrynę prawa z szeregu innych obowiązujących przepisów.

---

[29] Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1994, s. 27.

[30] Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1985, s. 22.

[31] Co też daje asumpt do podziału zasad prawnych na podkategorie: zasady konstytucyjne i zasady ustawowe. Zasady konstytucyjne zajmują najwyższą pozycję w hierarchicznej strukturze prawa, mają systemowy charakter. Zasady ustawowe zajmują niższą pozycję, mają przedmiotowo ograniczony zakres zastosowania do określonej gałęzi prawa czy aktu normatywnego.

Zasada partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej stanowi pierwszy przypadek. Prawodawca jednoznacznie stwierdził, że udział interesariuszy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej jest szczególnie istotny i uzasadniony, i nadał mu rangę zasady prawnej. Stanowi tak art. 3 ustawy o rewitalizacji. Zgodnie z jego brzmieniem: „1. Przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne. 2. Zadania, o których mowa w ust. 1, gmina realizuje: 1) w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie (partycypacja społeczna); 2) w sposób zapobiegający wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie warunków korzystania z gminnego zasobu mieszkaniowego; 3) z uwzględnieniem zasad uniwersalnego projektowania w rozumieniu art. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169)". Prawną podstawą zasady partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej jest zatem art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy.

2.3. Treść zasady partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej

Liczne determinanty współkształtują treść zasad prawnych. W pewnym uproszczeniu, można byłoby je podzielić na uwarunkowania: (1) prawne i (2) pozaprawne. Nie ma najmniejszej wątpliwości, że kluczowe znaczenie mają obowiązujące regulacje prawne. To one bowiem w sposób bardziej czy mniej precyzyjny określają zbiór desygnatów składających się na daną zasadę. Mogą one bowiem: definiować pojęcia, rozwijać i uszczegółowiać zasady poprzez konkretne rozwiązania prawne, wskazywać wytyczne wiążące w procesie dokonywania wykładni zasad, odwoływać się do pozaprawnych systemów norm i ocen, a także zewnętrznych źródeł wiedzy.

Co podkreśla się w doktrynie prawa, zasady prawne pełnią funkcję transmisyjną, stojąc na „granicy" systemu prawnego i innych systemów normatywnych (np. aksjologii, prakseologii) doprowadzają do swoistej

„dyfuzji". Zasady prawne wprowadzają do obowiązującego porządku prawnego pozaprawne treści, a czynią to m.in. za pomocą pojęć fachowych, klauzul generalnych i zwrotów nieostrych. W związku z tym ustalenie treści zasady prawnej wymaga wielokroć sięgnięcia także po fachowe i pozaprawne źródła wiedzy.

Prawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o rewitalizacji nie dość, że ustalił i nazwał zasadę prawną (zasadę partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej), to jeszcze wprost ją zdefiniował. Stwierdził bowiem, że przez „partycypację społeczną" należy rozumieć „aktywny udział interesariuszy na każdym etapie procesu rewitalizacji", przy czym wszystkie wskazane elementy składowe przedmiotowej definicji wyjaśnił, gdyż:

– pojęcie „interesariuszy" ma definicję legalną w art. 2 ust. 2 u.r.;
– pojęcie „rewitalizacji" także ma definicję, w art. 2 ust. 1 u.r., a „etapy" rewitalizacji określił w art. 3 ust. 1 ustawy (przygotowanie do rewitalizacji, koordynowanie i tworzenie warunków do rewitalizacji, a także jej prowadzenie).

Taka ogólna i ramowa definicja pojęcia „partycypacja społeczna" nie odbiega od znaczenia powszechnego czy fachowego, co jest oczywiście zabiegiem słusznym (choć niekoniecznym, gdyż definicje legalne mają charakter projektujący, a nie sprawozdawczy).

Co podkreśla J. Bartkowski: „Partycypacja jako wyróżniony aspekt ustroju politycznego i zarazem problem pojawia się wraz z nowoczesną demokracją, a nabiera znaczenia na tle współczesnego kryzysu uczestnictwa w polityce i deficytu demokracji w procesach decyzyjnych sfery publicznej"[32]. Formuła demokracji partycypacyjnej pojawia się obok demokracji pojmowanej tradycyjnie (tj. demokracji przedstawicielskiej, reprezentatywnej), nie zastępując jej, lecz ją istotnie uzupełniając. Poza „demokracją odświętną", urzeczywistnianą co kilka lat w wyborach, kształtuje się bowiem „demokracja codzienna", mająca swoje odbicie w codziennych działaniach, uczestnictwie w konsultacjach, dyskusjach, debatach, warsztatach, spacerach, czy formach „kwalifikowanych",

[32] J. Bartkowski, *Tradycje partycypacji w Polsce* [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej,* Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 26.

mających skomplikowaną konstrukcję (tj. inicjatywy prawotwórcze, budżety obywatelskie, referenda). Istotę omawianego zjawiska eksponuje T. Kaźmierczak stwierdzając, że: „Pojęcie partycypacji publicznej dotyczy roli, jaka w funkcjonowaniu struktur i instytucji demokratycznego państwa przypada w udziale obywatelom. Zapewne nie będzie dalekie od prawdy przypuszczenie, że tak rozumiana partycypacja kojarzy się przede wszystkim z uczestnictwem w działaniach władz publicznych, z wpływem na podejmowane przez nie decyzje prawodawcze lub o charakterze administracyjnym”[33].

Partycypacja społeczna traktowana w kategoriach dynamicznych jako zjawisko jest przez prawodawcę urzeczywistniana w drodze różnorodnych uprawnień. Owe uprawnienia (partycypacyjne), znajdujące regulację w licznych ustawach i aktach wykonawczych, umożliwiają społeczności lokalnej, mieszkańcom, organizacjom pozarządowym zabieranie głosu w sprawach publicznych, uczestniczenie w podejmowaniu (szeroko definiowanych) decyzji – przede wszystkim aktów polityk publicznych (strategii, programów, planów), a także aktów normatywnych powszechnie i wewnętrznie obowiązujących (aktów prawa miejscowego; aktów kierownictwa wewnętrznego). Mieszkańcy uczestniczą w procesach kształtowania i prowadzenia różnych polityk samorządowych, w tym tych najważniejszych, tj. w polityce rozwoju (planowanie strategiczne), polityce finansowej, polityce przestrzennej (planowanie i zagospodarowanie przestrzenne), krajobrazowej, środowiskowej, polityce rewitalizacyjnej itd.

Partycypacji służą liczne instytucje:
– będące emanacją prawa do petycji – uwagi (pisemne, elektroniczne, ustne) i wnioski[34];
– inicjatywy prawotwórcze mające postać sformalizowaną (tzw. uchwały obywatelskie)[35];

[33] T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: obywatel jako koproducent usług publicznych* [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna*…, s. 175.

[34] M. Stahl, J.P. Tarno, J. Wyporska-Frankiewicz, *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 323–356.

[35] Zob.: B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie*

– referenda[36];
– przeprowadzane według różnych metod i technik konsultacje (dyskusje publiczne, panele obywatelskie, warsztaty urbanistyczne, spacery studyjne, budżety partycypacyjne)[37];
– czy w końcu zinstytucjonalizowane grupy przedstawicielskie, określane mianem organów partycypacji społecznej czy też komisji, rad, zespołów i komitetów o składzie społecznym[38].

Urzeczywistniany przez prawodawcę model administracji publicznej w formule administracji „sprywatyzowanej", „uspołecznionej" i „partycypacyjnej" systematycznie i konsekwentnie wzmacniał swoją pozycję w normach prawa pozytywnego. Zarówno nowe ustawy, jak i nowelizacje wcześniej obowiązujących ustaw szły w tak określonym kierunku. Można byłoby wręcz stwierdzić, że ustawodawca przyzwyczaił do pew-

---

lokalnym [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 113–130; M. Brzeski, *Problemy podstawy prawnej regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządu terytorialnego* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna…,* s. 379-400*;* M. Augustyniak, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna…,* s. 359–378.

[36] Zob.: E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.

[37] Zob.: M. Gerwin, *Panel obywatelski. Przewodnik po demokracji, która działa,* Wydawnictwo Otwarty Plan, Kraków 2018; R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016; R. Marchaj, *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządowym* [w:] B. Dolnicki, *Partycypacja społeczna…*, s. 164–179; T. Moll, *Konsultacje społeczne jako klasyczna forma partycypacji społecznej* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna…*, s. 244–258*;* J. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016; J. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

[38] Zob.: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna…,* s. 280–304.

nego „demokratycznego" i „partycypacyjnego" standardu, zwłaszcza w tych najważniejszych dla wspólnoty samorządowej dziedzinach życia.

2.4. Urzeczywistnianie zasady partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej

Nadanie partycypacji społecznej rangi zasady prawnej, o czym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy, wyraża intencję prawodawcy, który uznał aktywność społeczną w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej za istotną wartość (za jej fundament).

Zasada partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej jest normą prawną o szczególnej pozycji i funkcji w zakresie regulacji ustawowej. Urzeczywistnienia zasady partycypacji społecznej należy szukać w innych regulacjach ustawy o rewitalizacji. Instytucjami korespondującymi z omawianą zasadą, które dokonują jej „formalizacji", rozwinięcia i uszczegółowienia, są z całą pewnością: (1) konsultacje społeczne (art. 6 ustawy) oraz (2) Komitet Rewitalizacji (art. 7 ustawy). Konsultacje i Komitet należy więc uznać, także ze względu na ich charakter i konstrukcję prawną, za podstawowe i obligatoryjne formy udziału interesariuszy w procesie rewitalizacji.

Jednakże nadanie partycypacji społecznej rangi zasady prawnej o ustawowym zasięgu nie pozostaje bez znaczenia dla procesów interpretacji, stosowania i przestrzegania przepisów ustawy przez jej adresatów, tj. organów gminy i innych interesariuszy. „Oddziaływania normatywne" zasady partycypacji społecznej są zatem wielowymiarowe i wieloaspektowe.

a. Zasada partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej a tzw. fakultatywne formy partycypacji

Ustawa o rewitalizacji przewiduje w art. 6 i art. 7 dwie podstawowe i obligatoryjne formy partycypacji społecznej w procesie kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej. Tak jak podnoszono, zarówno konsultacje społeczne, jak i Komitet Rewitalizacji stanowią przejaw obowiązywania zasady partycypacji społecznej (są jej rozwinięciem i uszczegółowieniem). Należy jednak podkreślić, że owe instytucje to

tylko i wyłącznie „minimalne standardy", którymi prawodawca gwarantuje udział interesariuszy w polityce rewitalizacyjnej.

Działając na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy należałoby sformułować tezę, iż organy gminy mogą wykraczać dalece poza „standard ustawowy" i prowadzić partycypację społeczną także z wykorzystaniem innych form, metod i technik. Zasada partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej uzasadnia rozbudowaną i kwalifikowaną postać polityki partycypacyjnej gminy.

W jednakowym przekonaniu utwierdza wykładnia art. 5 ust. 1 u.r. Zgodnie z jego brzmieniem: „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 posłużył się zwrotem „w tym", jednoznacznie wskazując, że konsultacje społeczne i Komitet Rewitalizacji to najważniejsze, podstawowe i obligatoryjne formy partycypacji społecznej – ale formy nie jedyne. Organy gminy powinny zatem zapewnić aktywny udział interesariuszy w przygotowaniu, prowadzeniu i ocenie rewitalizacji także w inny sposób, niż tylko poprzez konsultacje i Komitet. Taka redakcja przywołanego przepisu nawet nie tyle co umożliwia, ile nakazuje prowadzenie partycypacji społecznej „ponad" ustawowy standard, a więc z wykorzystaniem różnych, tzw. fakultatywnych form.

Warto jednocześnie podkreślić, że w art. 5 ust. 1 ustawy prawodawca zobowiązuje organy gminy do zapewnienia aktywnego udziału interesariuszy w „przygotowaniu, prowadzeniu i ocenie rewitalizacji", a więc we wszystkich fazach procesu rewitalizacji. Jednocześnie wykładnia przepisów ustawy, w szczególności art. 6 i art. 7, pokazuje, że konsultacje społeczne i Komitet Rewitalizacji nie znajdują aż tak szerokiego wykorzystania jak życzy sobie tego prawodawca. Konsultacje społeczne są stosowane przede wszystkim w fazie przygotowawczej (w postępowaniu w sprawie sporządzenia i uchwalenia uchwały delimitacyjnej oraz gminnego programu rewitalizacji), a Komitet Rewitalizacji generalnie ma słabe ustawowe umocowanie i niewiele kompetencji. Zwłaszcza „prowadzenie rewitalizacji" za pomocą instrumentów prawnych (tj. Specjalnej Strefy Rewitalizacji) czy przedsięwzięć rewitalizacyjnych „ucieka" ustawowym standardom partycypacji, stąd uzasadnione może

się wydawać „wzmocnienie" partycypacji za pomocą fakultatywnych form (np. dodatkowych konsultacji społecznych, paneli dyskusyjnych, budżetów obywatelskich).

b. Zasada partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej a ocena legalności funkcjonowania organów gminy

Zasadę partycypacji społecznej powinni także uwzględniać wojewodowie jako organy nadzoru oraz sądy administracyjne w procesie oceny legalności funkcjonowania gminy. Matrycę kontroli działalności organów gminy współtworzą bowiem wszystkie normy prawa pozytywnego (np. art. 5, art. 6, art. 7 ustawy o rewitalizacji), w tym także omawiana zasada prawna (art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy), której rola jest niebagatelna.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne", zaś według ust. 4: „W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa". Wskazane regulacje stanowią podstawę do rekonstrukcji norm kompetencyjnych organu nadzoru. Działając na ich podstawie, w zależności od zaistniałych przesłanek, wojewoda może:

– wydać rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność aktu w całości lub w części (art. 91 ust. 1 u.s.g.);
– wskazać, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.); a ponadto
– zaskarżyć akt do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 ustawy).

W związku z przepisem art. 91 ust. 1 i 4 ustawy, w doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się trzy typy naruszenia prawa: (1) istotne, (2) zwykłe i (3) nieistotne. Przy czym wyłącznie zaistnienie „istotnego" lub „zwykłego" naruszenia prawa daje podstawę do stwierdzenia nieważności aktu, a w razie naruszenia „nieistnego" organ może co najwyżej wskazać, iż akt wydano z takim naruszeniem. W praktyce kluczową kwestią jest więc prawna kwalifikacja zaistniałego stanu rzeczy jako naruszenia o charakterze istotnym, zwykłym lub nieistotnym. Prawodawca nie daje żadnych wskazań czy wytycznych, obciążając podmioty stosujące prawo koniecznością wypełniania owych klauzul generalnych konkretną treścią. Tym samym to organ nadzoru ocenia „skalę" i „za-

kres" danego naruszenia i w zależności od jej wyników podejmuje rozstrzygnięcie nadzorcze lub wydaje orzeczenie wskazujące na nieistotne naruszenie prawa.

Należy podkreślić, że zasada partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej ma znaczenie w procesie wykładni i stosowania przepisów art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym. Skoro prawodawca uznał partycypację społeczną za zjawisko istotne dla rewitalizacji, i w procesie jurydyzacji rewitalizacji nadał mu rangę zasady prawnej, to znaczy, że organy nadzoru powinny mieć szczególną uwagę na respektowanie przez organy gminy i innych interesariuszy przedmiotowych regulacji. Najmniejsze naruszenia obowiązującej ustawy w zakresie podstaw i form partycypacji społecznej właśnie ze względu na przyjętą zasadę prawną powinny być przez organy nadzoru traktowane co najmniej jako „zwykłe", a może i „istotne" naruszenie prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności aktu. Zasada partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej wpływa na wykładnię i stosowanie przepisów u.s.g. w taki sposób, że naruszenie prawa, które w normalnych uwarunkowaniach traktowano by jako „nieistotne", należy ocenić co najmniej jako „zwykłe". Obowiązywanie omawianej zasady powinno „uwrażliwiać" wojewodów na problematykę partycypacyjną w rewitalizacji.

Rozwijając powyższą tezę należałoby sformułować następujące dyrektywy postępowania:
– organy nadzoru mają ogólny obowiązek oceny legalności funkcjonowania organów gminy w kontekście wszystkich przepisów ustawy o rewitalizacji;
– organy nadzoru mają szczególny obowiązek oceny legalności funkcjonowania organów gminy w kontekście przepisów o partycypacji ze względu na obowiązującą zasadę partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej (np. art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy);
– organy nadzoru powinny rygorystycznie i restrykcyjnie podchodzić do wszelakich naruszeń przepisów o partycypacji, i każdą formę uchybienia czy ograniczenia prawa podmiotowego sankcjonować.

Rozdział 3

Dostęp do informacji publicznej jako warunek partycypacji społecznej w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej

3.1. Uwagi ogólne

Dostęp do informacji publicznej jest współcześnie nieodzownym elementem demokratycznego państwa prawa, co wynika w szczególności z tego, że:

- stanowi jedną z najważniejszych gwarancji realizacji zasad jawności życia publicznego oraz transparentności działania władzy publicznej[39];
- umożliwia podejmowanie racjonalnych decyzji, osiąganie zamierzonych celów oraz kształtowanie sytuacji jednostki i państwa[40];
- przeciwdziała nadużywaniu władzy publicznej, umożliwiając społeczną kontrolę życia publicznego[41];
- gwarantuje istnienie społeczeństwa obywatelskiego[42];
- zapewnia rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych[43].

---

[39] M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 57. Zob. również Sz. Osowski, B. Wilk, *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawa*, KRS 2016, nr 4, s. 27–34.

[40] B. Baran, K. Południak-Gierz, *Aspekt podmiotowy udostępniania informacji publicznej na przykładzie regulacji polskich i szwedzkich*, PPP 2017, nr 10, s. 34.

[41] J. Sobczak, *Dostęp do informacji publicznej – zagadka i parawan*, Środkowoeuropejskie Studia Polityczne 2008, nr 1, s. 5.

[42] K. Kozłowski, *Problematyka prawa dostępu do informacji publicznej w świetle standardu krajowego i międzynarodowego*, ZNSA 2017, nr 4, s. 35.

[43] W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 464.

Prawo dostępu do informacji publicznej jest również podstawową determinantą partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym realizowanym przez podmioty administracji publicznej[44]. Można wręcz stwierdzić, że dostępność informacji publicznej jest warunkiem „rzeczywistej" partycypacji społecznej, albowiem zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w sprawy publiczne jest uzależnione od możliwości pozyskania wiedzy o sprawach publicznych[45].

Prawo do informacji jest ściśle związane z zasadą jawności życia publicznego, która pozwala na efektywne uczestniczenie w procesach decyzyjnych zarówno dotyczących spraw ogólnospołecznych, jak i lokalnych. Dostęp do informacji publicznej jest również warunkiem *sine qua non* partycypacji społecznej w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej w gminie. Przejrzystość działania organów gminy jest bowiem podstawą zaufania podmiotów, które chcą aktywnie wpływać na wyprowadzanie obszarów zdegradowanych ze stanów kryzysowych. Jak trafnie wskazuje D. Fleszer tylko „obywatel posiadający informację może czuć się partnerem administracji, może również wykonywać swoje uprawnienia kontrolne, może w sposób świadomy podjąć decyzję, wyrobić sobie opinię o działaniu administracji"[46]. Przywołaną uwagę należy szeroko odnieść do wszystkich interesariuszy rewitalizacji, którymi są zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

3.2. Podstawa prawna dostępu do informacji publicznej

Problematyka dostępu do informacji publicznej stanowi przedmiot regulacji umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz prawa stanowionego przez organy Unii Europejskiej. Kluczowe znaczenie mają w tym zakresie następujące akty:

– art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej na sesji ogólnej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjedno-

[44] Zob. J. H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 71.

[45] Sz. Osowski, B. Wilk, *Jawność jako zasada demokratycznego...*, s. 27–34.

[46] D. Fleszer, *Zakres jawności działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, ST 2010, nr 4, s. 33.

czonych rezolucją nr 217/III A z dnia 10 grudnia 1948 roku w Paryżu, który przewiduje, że każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania opinii oraz poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice;

– art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalonego na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 roku, zgodnie z którym każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru;
– art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, która weszła w życie w dniu 3 września 1953 r., zgodnie z którym każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii; prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe; niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych;
– art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który przewiduje, że w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości (ust. 1); obrady Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu ustawodawczego są jawne (ust. 2); każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z niniejszym ustępem (ust. 3);
– art. 2 rozporządzenia 1049/2001/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, który stanowi, że każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub

mająca siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w tym rozporządzeniu;
– art. 42 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który przewiduje, że każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy[47].

Poza tym dostęp do informacji publicznej jest regulowany przez krajowego prawodawcę w Konstytucji RP oraz w odrębnej ustawie. Dostęp do informacji publicznej stanowi prawo podmiotowe o podstawowym znaczeniu, uwzględnione już w rozdziale II Konstytucji zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela". Przepis art. 61 Konstytucji RP stanowi, że:
– obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne; prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (ust. 1);
– prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2);
– ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3);
– tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w przypadku Sejmu i Senatu ich regulaminy (ust. 4).

[47] Więcej nt. regulacji dostępu do informacji publicznej w prawie międzynarodowym oraz w prawie Unii Europejskiej, zob. B. Opaliński [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1–16.

Przywołana regulacja konstytucyjna określa istotę i granice prawa dostępu do informacji publicznej, ale tego prawa nie konkretyzuje. Szczegółowa konstrukcja prawa dostępu do informacji publicznej stanowi przedmiot regulacji ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, która określa:

– zakres podmiotowy tego prawa poprzez wskazanie podmiotów uprawnionych do żądania udostępnienia informacji publicznej oraz podmiotów zobowiązanych do jej udostępnienia;
– zakres przedmiotowy dostępu poprzez regulację definicji legalnej „informacji publicznej" oraz określenie, na zasadzie otwartego katalogu, przykładowych informacji publicznych;
– ograniczenia dostępu do informacji publicznej;
– sposoby i tryby udostępniania informacji publicznej;
– terminy, formy i koszty udostępniania informacji publicznej;
– procedurę udostępniania informacji publicznej i rozstrzygnięcia wydawane przez podmioty zobowiązane.

Regulacja przewidziana w u.d.i.p. ma charakter uniwersalny. Z punktu widzenia partycypacji społecznej w polityce rewitalizacyjnej, której kształtowanie i prowadzenie stanowi zadanie własne gminy, istotne jest również brzmienie art. 11b u.s.g., zgodnie z którym:

– działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1);
– jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (ust. 2);
– zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy (ust. 3).

Wymaga podkreślenia, że statut gminy nie może wyłączać jawności działania gminy. „Zasadami dostępu do dokumentów i korzystania z nich" w rozumieniu art. 11b ust. 3 u.s.g. są wyłącznie dyrektywy proceduralne, które mają charakter techniczno-organizacyjny. W zakresie samodzielności statutowej nie mieści się natomiast upoważnienie do

rozstrzygania przez organy gminy o zakresie informacji podlegających udostępnieniu[48].

Poza regulacjami przewidzianymi w u.d.i.p. oraz u.s.g., przepisy u.r. również określają zasady i tryb dostępu do informacji publicznych bezpośrednio dotyczących spraw kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej. Szczegółowe rozwiązania u.r. nie wyczerpują jednak problematyki dostępu do przedmiotowych informacji publicznych. W sprawach nieuregulowanych w przepisach u.r. znajdą zastosowanie przepisy ogólne.

3.3. Zakres podmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej w sprawach polityki rewitalizacyjnej

Omówienie zakresu podmiotowego dostępu do informacji publicznej wymaga ustalenia dwóch kategorii podmiotów: uprawnionych do żądania udostępnienia informacji publicznej oraz zobowiązanych do jej udzielenia. Pomiędzy konstytucyjną a ustawową regulacją podmiotów uprawnionych do żądania informacji publicznej istnieje pewnego rodzaju rozbieżność. Z kolei katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznych został w obu regulacjach wskazany w drodze wyliczenia, które ma otwarty charakter.

a. Podmioty uprawnione

Pomiędzy regulacją konstytucyjną a ustawową istnieje niespójność literalna w określeniu podmiotu, któremu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP jest to „obywatel" (a więc wyłącznie osoba fizyczna), podczas gdy w świetle art. 2 ust. 1 u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje „każdemu" (a więc nie tylko osobom fizycznym, które są obywatelami RP, a ponadto również osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej). Należy podzielić poglądy wyrażane w doktrynie prawa konstytucyjnego, że ustawowe rozszerzenie kręgu podmiotów wyposażonych w prawo dostępu do informacji publicznej nie jest sprzeczne z Konstytucją RP i odpowiada aktualnym tendencjom występującym w prawodawstwie Unii Europejskiej i państw

[48] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., III SA/Lu 647/14, LEX nr 1751262.

członkowskich[49]. Zależności pomiędzy art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 u.d.i.p. trafnie określa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 14 lipca 2017 r., II SA/Kr 662/17 stwierdzając, że obie regulacje należy interpretować w kontekście „specyfiki prawa do informacji publicznej, które charakteryzuje relację, jaka nawiązuje się pomiędzy członkiem wspólnoty publicznoprawnej domagającym się informacji publicznej a dysponentem tej informacji". To z kolei implikuje, „że skoro informacja publiczna ma stanowić gwarancję jawności życia publicznego, to nie ma uzasadnionych podstaw do zawężania katalogu podmiotów uprawnionych do jej uzyskania"[50].

Analiza podmiotowego aspektu prawa dostępu do informacji publicznej wymaga także ustalenia czy „każdemu" to prawo przysługuje w identycznym zakresie. Wątpliwości mogą pojawić się w odniesieniu do trybu wnioskowego, albowiem w trybie bezwnioskowym dostęp do informacji publicznej jest powszechny. W przypadku osób fizycznych wnioskodawcą powinna być osoba pełnoletnia, niezależnie od obywatelstwa i miejsca zamieszkania. Nie można jednak z góry wykluczyć, że uprawniona do złożenia wniosku o udzielenie informacji będzie również osoba fizyczna mająca ograniczoną zdolność do czynności prawnych w sprawach dotyczących czynności, które może wykonywać samodzielnie[51]. Nie budzi wątpliwości, że prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje w pełnym zakresie osobom prawnym oraz jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej (np. organizacjom społecznym), w których imieniu działa umocowany reprezentant[52].

---

[49] W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 470; K. Tarnacka, *Prawo do informacji w* Polsce, PiP 2003, nr 5, s. 71.

[50] LEX nr 2334501.

[51] M. Jaśkowska, *Wybrane problemy dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2016, nr 6, s. 13; T. Kucharski, *Podmioty żądające udostępnienia informacji publicznej*, PPP 2009, nr 11, s. 42.

[52] B. Baran, K. Południak-Gierz, *Aspekt podmiotowy udostępniania informacji publicznej na przykładzie regulacji polskich i szwedzkich*, PPP 2017, nr 10, s. 38. Podobnie w wyrokach NSA: z dnia 16 marca 2018 r., I OSK 2296/16, LEX nr 2472150, z dnia 7 marca 2018 r., I OSK 1749/16, LEX nr 2495730, z dnia 18 listopada 2016 r., I OSK 1746/16, LEX nr 2169786; wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2017 r., II SAB/Wa 503/17, LEX nr 2496066, wyroku WSA w Gdańsku z dnia 20 września 2017 r., II SA/Gd 475/17, LEX nr 2374089.

Wymienione podmioty na równi z osobami fizycznymi podlegają władztwu państwowemu, dlatego muszą mieć zapewniony dostęp do informacji publicznych[53].

Przepis art. 2 ust. 2 u.d.i.p. wprost stanowi, że od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego[54]. Organ administracji publicznej lub inny podmiot wykonujący zadania z zakresu administracji publicznej nie może weryfikować czy wnioskodawca ma jakikolwiek interes w uzyskaniu żądanej informacji publicznej[55]. Motywy, cele czy intencje, które towarzyszą wnioskodawcy nie mają żadnego znaczenia z punktu widzenia realizacji prawa dostępu do informacji o sprawach publicznych. Ustawodawca nie tylko nie wymaga ich podawania, ale wręcz zakazuje adresatowi wniosku żądania ich ujawniania[56] .

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, ustalając zakres podmiotowy uprawnionych do żądania informacji publicznej w sprawach z zakresu polityki rewitalizacyjnej należy opowiedzieć się za szeroką interpretacją art. 2 ust. 1 u.d.i.p. i przyjąć, że przysługuje ono:
– osobom fizycznym;
– osobom prawnym;
– jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej[57].

Odwołując się bezpośrednio do regulacji u.r. można stwierdzić, że do podmiotów, które w praktyce będą zainteresowane uzyskaniem informacji publicznych w sprawach z zakresu polityki rewitalizacyjnej należą przede wszystkim jej interesariusze, czyli:

---

[53] A. Błaszczyńska, *Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej*, PPP 2010, nr 6, s. 52–53.

[54] W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*..., s. 474.

[55] T. Kucharski, *Podmioty żądające udostępnienia informacji publicznej*, PPP 2009, nr 11, s. 41.

[56] Wyrok NSA z dnia 2 marca 2018 r., I OSK 2160/17, LEX nr 2474144.

[57] Zob. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierowania, Toruń 2002, s. 41; B. Baran, K. Południak-Gierz, *Aspekt podmiotowy udostępniania informacji publicznej na przykładzie regulacji polskich i szwedzkich*, PPP 2017, nr 10, s. 37–38.

– mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczyści nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego (art. 2 ust. 2 pkt 1 u.r.);
– pozostali mieszkańcy gminy, spoza obszaru rewitalizacji (art. 2 ust. 2 pkt 2 u.r.);
– podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą (art. 2 ust. 2 pkt 3 u.r.);
– podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne (art. 2 ust. 2 pkt 4 u.r.).

Warto podkreślić, że dostęp do informacji publicznej nie stanowi prawa podmiotowego wszystkich interesariuszy rewitalizacji. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą kryterium podmiotowego „każdy" w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.d.i.p. nie można odnosić do organów administracji publicznej, gdyż celem ustawy jest zapewnienie dostępu do informacji o stanie spraw publicznych podmiotom prywatnym, a nie umożliwienie organom administracji pozyskiwania informacji od innych podmiotów publicznych[58]. W związku z tym prawo dostępu do informacji co do zasady nie przysługuje następującym interesariuszom rewitalizacji:
– j.s.t. i ich jednostkom organizacyjnym (art. 2 ust. 2 pkt 5 u.r.);
– organom władzy publicznej (art. 2 ust. 2 pkt 6 u.r.);
– innym podmiotom realizującym na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa (art. 2 ust. 2 pkt 7 u.r.).

Wyjątek od tej zasady ustawodawca sformułował w art. 4 ust. 2 u.r., albowiem podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej na podstawie u.d.i.p., gromadzące i przetwarzające dane inne niż dane osobowe, niezwłocznie udostępniają te dane właściwemu wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta na zasadach określonych w u.d.i.p. w zakresie niezbędnym do opracowania diagnoz, służących:

[58] Zob.: wyrok NSA z dnia 6 września 2016 r., I OSK 783/16, LEX nr 2143041; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 września 2017 r., II SA/Ol 530/17, LEX nr 2366634; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 listopada 2014 r., II SA/Gd 591/14, LEX nr 1603597; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 września 2014 r., II SAB/Gd 100/14, LEX nr 1534416; wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2014 r., II SA/Kr 132/14, LEX nr 1443475.

– wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji;
– sporządzeniu albo zmianie gminnego programu rewitalizacji;
– ocenie aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji.

Katalog podmiotów prawa prywatnego, które mogą żądać w trybie u.d.i.p. dostępu do informacji w sprawach z zakresu polityki rewitalizacyjnej nie ogranicza się oczywiście do interesariuszy. Podmiotami żądającymi udostępnienia takich informacji mogą być również osoby fizyczne nienależące do wspólnoty samorządowej gminy realizującej proces rewitalizacji, osoby prawne (np. stowarzyszenia rejestrowe, fundacje prawa prywatnego, spółki prawa handlowego) i jednostki organizacyjne (np. stowarzyszenia zwykłe), które nie mają siedziby na terenie tej gminy, a także podmioty zagraniczne, cudzoziemcy, bezpaństwowcy i osoby prawne z siedzibą zagranicą[59].

W doktrynie prawa są niekiedy wyrażane krytyczne głosy wobec regulacji zakresu podmiotowego prawa dostępu do informacji publicznej. Wskazuje się, że „zakres podmiotów uprawnionych do żądania informacji publicznej jest zbyt szeroki, zważywszy, że przysługuje również podmiotom, na których sytuację nie wpływa w żaden sposób przejrzystość polskiej administracji, a zatem trudno wskazać *ratio legis* przyznania im wspomnianego prawa" [60]. Przedstawione twierdzenia są szczególnie adekwatne w odniesieniu do realizacji typowych zadań własnych gminy, do których należą m.in. przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie (zob. art. 3 ust. 1 u.r.). Niemniej, w świetle obowiązującej regulacji ustawowej również w sprawach dotyczących kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej, zakres podmiotów uprawnionych do żądania informacji publicznej podlega szerokiej interpretacji.

b. Podmioty zobowiązane

Na podstawie wykładni art. 61 ust. 1 Konstytucji RP można wskazać następujący zakres podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej:

[59] M. Kłaczyński [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX 2013/el.
[60] *Ibidem*.

– organy władzy publicznej (należą do nich organy administracji państwowej rządowej oraz samorządowej[61]);
– osoby pełniące funkcje publiczne;
– organy samorządu zawodowego;
– organy samorządu gospodarczego
– inne osoby oraz jednostki organizacyjne, w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Podobnie sformułowano katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej w art. 4 u.d.i.p., który częściowo powtarza regulację konstytucyjną, a częściowo ją dookreśla. W pierwszej kolejności ustawodawca przewiduje, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a następnie wymienia na zasadzie otwartego wyliczenia (o czym świadczy zwrot „w szczególności"), że chodzi o:
– organy władzy publicznej;
– organy samorządów zawodowych i gospodarczych[62];
– podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa; podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
– podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

---

[61] W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 478.

[62] Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP samorządy zawodowe sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, a w świetle art. 17 ust. 2 Konstytucji RP samorządy zawodowe stanowią odrębny rodzaj samorządu, który nie może naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 2 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego oraz partie polityczne.

Katalog zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej został przedstawiony na dwa sposoby: poprzez wskazanie rodzaju podmiotu (organy: władzy publicznej, samorządu zawodowego i gospodarczego oraz osoby pełniące funkcje publiczne; podmioty reprezentujące: Skarb Państwa, państwowe i samorządowe osoby prawne i inne jednostki organizacyjne) oraz poprzez wskazanie rodzaju przedmiotu działalności (wykonywanie zadań władzy publicznej, gospodarowanie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, posiadanie dominującej pozycji w rozumieniu przepisów u.o.k.i.k.). Regulacje konstytucyjna i ustawowa nakładają obowiązek udostępniania informacji o sprawach publicznych zarówno na „indywidualne", jak i „instytucjonalne" podmioty, które sprawują szeroko rozumiane władztwo państwowe. Na podstawie regulacji konstytucyjnej i ustawowej stwierdzić należy, że istnieją dwa kryteria, które kwalifikują podmioty do zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych:

– ustrojowo-organizacyjne, czyli przynależność do władzy publicznej;
– funkcjonalne, czyli wykonywanie zadań publicznych, które nie wiąże się ze sprawowaniem władzy publicznej[63].

W związku z tym można wyróżnić trzy zasadnicze kategorie podmiotów zobowiązanych: 1) organy władzy publicznej, 2) podmioty wykonujące zadania publiczne oraz 3) związki zawodowe i partie polityczne[64]. Wymaga podkreślenia, że ciążący na podmiotach wskazanych w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. obowiązek nie musi być adekwatny do ustalonego zakresu działania danego podmiotu, zgodnie bowiem z zasadą ogólną wyrażoną w art. 4 ust. 3 u.d.i.p. do udzielenia informacji są zobowiązane podmioty będące w posiadaniu takiej informacji. Z kolei kluczową przesłanką stwierdzenia, że podmiot, który nie sprawuje

[63] Zob. więcej wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 maja 2018 r., II SAB/Rz 26/48, LEX nr 2510580.

[64] A. Błaszczyńska, *Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej*, PPP 2010, nr 6, s. 57.

władzy publicznej ma obowiązek udostępnienia informacji publicznej jest ustalenie, czy wykonuje on zadania publiczne[65]. Ustawodawca nie definiuje pojęcia „zadanie publiczne", ale należy przyjąć, że w rozumieniu u.d.i.p. chodzi o zadania mające na celu zaspokojanie powszechnych potrzeb obywateli, które są istotne z punktu widzenia celów państwa[66].

Pomimo, że ustawodawca szeroko określa zakres podmiotowy zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, to stosowanie regulacji konstytucyjnej i ustawowej w konkretnym przypadku wywołuje w praktyce liczne wątpliwości. Rozstrzygnięcia czy konkretny podmiot może być adresatem żądania udostępnienia informacji o sprawach publicznych stanowią przedmiot bogatego orzecznictwa sądowoadministracyjnego[67]. Z punktu widzenia realizacji prawa dostępu do informacji publicznej w sprawach dotyczących polityki rewitalizacyjnej należy wziąć pod uwagę trzy grupy podmiotów:

– decydenta w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki, czyli gminę, a konkretnie jej organy (wójta i radę) oraz jednostki organizacyjne;
– wykonawców, którym gmina powierzy realizowanie poszczególnych zadań związanych z procesem rewitalizacji;
– operatora rewitalizacji, jeżeli gmina będzie prowadzić politykę rewitalizacyjną z jego udziałem.

Podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej na podstawie kryterium ustrojowo-organizacyjnego będą organy gminy, które w świetle art. 16 ust. 2 w zw. z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP sprawują w imieniu wspólnoty samorządowej władzę publiczną. Obowiązek pozostałych wymienionych podmiotów jest natomiast uzasadniony

---

[65] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 listopada 2018 r., II SAB/Kr 142/18, LEX nr 2582841. Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 czerwca 2018 r., IV SAB/Gl 47/18, LEX nr 2510020.

[66] Wyrok NSA z dnia 25 września 2018 r., I OSK 924/18, LEX nr 2582841.

[67] Przegląd orzecznictwa w tych sprawach przedstawia m.in. M. Domańska, A. Hauser, R. Talaga, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, EPS 2017, nr 11, s. 59–64; M. Miłosz, D. Tykwińska-Rutkowska, K. Ważny, *Przegląd orzecznictwa sądów w zakresie prawa dostępu do informacji publicznej za lata 2010–2012,* GSP-Prz.Orz. 2013, nr 1, s. 11–56; S.M. Pietras, P. Szustakiewicz, *Podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, Ius Novum 2011, nr 4, s. 108–119.

kryterium funkcjonalnym, czyli wykonywaniem zadań publicznych w sprawach związanych z rewitalizacją.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.r. zadania własne związane z rewitalizacją obejmują:
1) przygotowanie rewitalizacji;
2) koordynowanie rewitalizacji;
3) tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji;
4) prowadzenie rewitalizacji.

Wymienione zadania publiczne mogą być realizowane przez różne podmioty. Gmina korzystając z samodzielności organizacyjnej wybiera sposób prowadzenia lokalnych polityk publicznych. W zależności od potrzeb, może w tym celu wykorzystać własne jednostki organizacyjne bądź powierzyć wykonywanie określonych zadań publicznych podmiotom spoza struktury organizacyjnej gminy[68]. Przepis art. 9 ust. 1 u.s.g. stanowi bowiem, że w celu wykonywania swoich zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Zakres znaczeniowy pojęcia „jednostka organizacyjna gminy" obejmuje jednostkę będącą częścią jej struktury organizacyjnej (np. zakład budżetowy, jednostka budżetowa) oraz „gminną osobę prawną", która została utworzona przez gminę i ma nadany przymiot osobowości prawnej, a ponadto może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (a za takie należy uznać zadania z zakresu rewitalizacji). Jest to podmiot wydzielony organizacyjne, posiadający odrębne składniki majątkowe i osobowe, realizujący zadania określone odpowiednimi przepisami (każda jednostka organizacyjna gminy jest gminną jednostką organizacyjną, ale nie każda gminna jednostka organizacyjna jest jednostką organizacyjną gminy)[69]. Podstawą prawną powierzenia zadań z zakresu rewitalizacji jednostce organizacyjnej gminy jest akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania[70]. Z kolei do „innych podmiotów",

[68] Zob. więcej B. Kotarba, *Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie* lokalnym, PPP 2016, nr 9, s. 23–24.
[69] Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2009 r., II SA/Bd 878/08, LEX nr 484875.
[70] Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2002 r., II GSK 105/05, LEX nr 180740.

którym gmina może powierzyć realizację zadań z zakresu rewitalizacji należy zakwalifikować osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne niezwiązane ustrojowo z gminą, bez względu na to, czy mają osobowość prawną. Podstawą powierzenia zadań jest umowa cywilnoprawna zawierająca elementy administracyjnoprawne, która podlega ogólnym zasadom przewidzianym w ustawie Kodeks cywilny oraz przepisom dotyczącym zamówień publicznych[71]. Nie powinno budzić wątpliwości, że dysponentami informacji publicznej będą wszyscy wykonawcy zadań z zakresu rewitalizacji, tj. zarówno należący organizacyjnie do gminy, jak również podmioty spoza jej struktury. Przesądzające znaczenie dla ustalenia osób zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej ma wyłącznie ustalenie, że określony podmiot wykonuje zadania wymienione w art. 3 ust. 1 u.r.

Z pewnością podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej na podstawie kryterium funkcjonalnego będzie również operator rewitalizacji. W praktyce rewitalizacyjnej krajów Europy Zachodniej popularne jest tworzenie specjalnych podmiotów, które prowadzą rewitalizację w interesie publicznym[72]. Co prawda polski ustawodawca nie przewiduje wprost regulacji prawnej dotyczącej tworzenia operatora rewitalizacji, to jednak nie ma przeszkód formalno- prawnych do ustanowienia takiego podmiotu. Biorąc pod uwagę kryterium strukturalne operatorem może być podmiot „wewnętrzny", czyli wyspecjalizowana jednostka w strukturze organizacyjnej urzędu gminy, bądź podmiot „zewnętrzny", czyli spółka prawa handlowego (komunalna lub z udziałem podmiotu prywatnego), która ma osobowość prawną i jest organizacyjnie i majątkowo odrębnym podmiotem od gminy. Nie można również wykluczyć, że niektóre zadania związane z realizacją procesu rewitalizacji zostaną powierzone podmiotowi spoza systemu administracji publicznej, czyli przedsiębiorcy, fundacji, stowarzyszeniu czy prywatnej spółce prawa handlowego[73]. Do zadań operatora należy zarządzanie procesem rewitalizacji, koordynowanie oraz integrowanie

[71] A. Matan [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 232.

[72] J. Kadłubowski, M. Leszczyński, *Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz,* Warszawa 2016, s. 5.

[73] Na temat operatora rewitalizacji zob. więcej wywiad z J. Szlachetko: *Gminy mogą zatrudniać operatorów rewitalizacji*, dostęp: serwis Prawo.pl

działań wszystkich podmiotów, które biorą udział w procesie rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Niezależnie od przyjętego modelu operatora rewitalizacji, należy uznać, że w każdym przypadku będzie on dysponować informacji publicznymi dotyczącymi polityki rewitalizacyjnej, udostępnianymi w trybie u.d.i.p.

3.4. Zakres przedmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej w sprawach polityki rewitalizacyjnej

Regulacja art. 61 ust. 1 Konstytucji RP nie posługuje się wprost pojęciem „informacja publiczna", lecz zwrotem „prawo do uzyskiwania informacji" – dookreślając jej przedmiot jako „działalność": organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Definicję legalną „informacji publicznej" przewiduje art. 1 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie". Uzupełnienie tego lakonicznego wyjaśnienia znajduje się w art. 6 u.d.i.p., w którym ustawodawca dookreśla przedmiot informacji publicznej na zasadzie otwartego i rozbudowanego katalogu. Poszczególne informacje publiczne zostały pogrupowane do kategorii informacji o:

– polityce wewnętrznej i zagranicznej (pkt 1);
– podmiotach obowiązanych do udostępniania informacji publicznej (pkt 2);
– zasadach funkcjonowania podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej (pkt 3);
– danych publicznych (pkt 4);
– majątku publicznym (pkt 5),

w ramach których dokonano dalszych szczegółowych wyliczeń.

Nie jest możliwe stworzenie zamkniętego katalogu informacji publicznej, dlatego należy zaaprobować stanowisko przedstawione w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 14 listopada 2017 r., II SAB/Ol 88/17, z którego

wynika, że „o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu u.d.i.p., decyduje kryterium rzeczowe, a więc treść i charakter informacji”[74]. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej powinno służyć jak najszerszemu obywatelskiemu dostępowi do spraw publicznych. Sądy administracyjne często podkreślają w swoich wyrokach, że normy prawne regulujące zasady oraz tryb dostępu do informacji publicznej należy interpretować z poszanowaniem reguły *in dubio pro libertate*[75]. Wskazana zasada powinna mieć szerokie zastosowanie w procesie wykładni norm prawa administracyjnego[76]. Wątpliwości dotyczące prawa dostępu do informacji publicznej należy zatem rozstrzygać „na korzyść” podmiotu żądającego jej udzielenia[77]. Przykładowe rodzaje najważniejszych informacji publicznych dotyczących kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej zostaną w dalszej części omówione w nawiązaniu do przedstawionych wyżej ustawowych kategorii.

a. Informacje o polityce rewitalizacyjnej

W sprawach kształtowania i prowadzenia gminnej polityki rewitalizacyjnej udostępnieniu w trybie u.d.i.p. podlegają w szczególności informacje o:

– zamierzeniach organów gminy dotyczących rewitalizacji;
– projektowaniu aktów normatywnych w sprawach rewitalizacji;
– programach w zakresie realizacji zadań publicznych związanych z rewitalizacją, sposobach ich wykonywania oraz skutkach ich realizacji.

Przygotowanie, koordynowanie, tworzenie warunków oraz prowadzenie rewitalizacji stanowią zadania własne gminy o charakterze fakulta-

---

[74] LEX nr 2406122.

[75] Przykładowo zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lutego 2018 r., II SA/Kr 1229/17, LEX nr 2474941; wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2015 r., II SA/Kr 538/15, LEX nr 1964257; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2015 r., II SA/Wa 2170/14, LEX nr 1756817; wyrok NSA z dnia 18 lutego 2014 r., I OSK 2129/13, LEX nr 1455219.

[76] W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 2006, s. 541.

[77] Zob. również Ł. Folak, *Zasada <in dubio pro libertate> w prawie administracyjnym i w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017, nr 4, s. 123–138.

tywnym. Oznacza to, że każda gmina samodzielnie podejmuje decyzję o tym, czy będzie realizować zadania związane z rewitalizacją. Każdy może zwrócić się do organów gminy z żądaniem udzielenia informacji publicznej o tym:

1) czy gmina zamierza realizować zadania własne w zakresie rewitalizacji?
2) jakie obszary i w jakim zakresie są objęte polityką rewitalizacyjną?
3) jakie są przewidywane koszty rewitalizacji i jakie są planowane źródła ich finansowania?
4) w jaki sposób gmina zamierza realizować zadania związane z rewitalizacją? czy zamierza wykorzystać w tym celu operatora rewitalizacji? jeśli tak, to czy rozważa model wewnętrzny czy zewnętrzny operatora?
5) jaki jest przewidywany termin realizacji zadań związanych z rewitalizacją?
6) jakie rodzaje przedsięwzięć rewitalizacyjnych są planowane?

W odniesieniu do zamierzeń gminy dotyczących rewitalizacji warto zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2002 r., II SAB 70/02, w którym podkreślono, że: „prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji, nie zaś o niezmaterializowanych w jakiejkolwiek postaci zamierzeniach podejmowania określonych działań". W ocenie Sądu na podstawie u.d.i.p. wnioskiem może być objęte wyłącznie pytanie o określone fakty i stan określonych zjawisk na dzień udzielenia odpowiedzi. Nie spełniają tego wymogu wnioski zawierające postulaty podjęcia określonych działań operacyjnych czy postępowań w określonych sprawach[78]. Oznacza to, że zamierzenia mogą dotyczyć tylko spraw ogólnych, przybierających postać uchwalonych już programów bądź zamierzeń w zakresie działań prawodawczych lub działań w sferze polityki rewitalizacyjnej gminy[79].

---

[78] LEX nr 1684645. Zob. również wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2012 r., II SAB/Gd 79/12, LEX nr 1234516.

[79] Por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 132.

Informacje publiczne mogą również dotyczyć projektowania aktów normatywnych dotyczących polityki rewitalizacyjnej, tj. gminnego programu rewitalizacji, uchwały w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz miejscowego planu rewitalizacji. Co istotne, ustawodawca wyraźnie przewiduje, że chodzi o „projektowanie", a nie „projekty" aktów normatywnych. W związku z tym należy przyjąć, że przedmiotem informacji publicznej są nie tylko „gotowe" projekty (tj. takie, które zostały już sporządzone i mają zostać przedłożone organowi stanowiącemu), ale także projekty aktualnie „opracowywane". Umożliwia to skonfrontowanie ewentualnych różnic pomiędzy pierwotną a finalną wersją projektowanego aktu. Żądanie udostępnienia informacji publicznej powinno dotyczyć konkretnego projektowanego aktu polityki rewitalizacyjnej. W szczególności przedmiotem informacji publicznej są:
1) zakres przedmiotowy projektowanej regulacji;
2) tekst projektu;
3) osoby odpowiedzialne za sporządzenie projektu;
4) wskazanie etapu procedury prawodawczej;
5) treść założeń projektu;
6) uzasadnienie projektu[80].

b. Informacje dotyczące organizacji i zasad funkcjonowania organów gminy, wykonawców zadań rewitalizacyjnych oraz operatorów rewitalizacji

Na podstawie przepisów u.d.i.p. przedmiotem informacji publicznej będą również dane dotyczące organów gminy i jej jednostek organizacyjnych, wykonawców zadań rewitalizacyjnych oraz operatorów rewitalizacji, tj. w szczególności dotyczące:
– statusu prawnego lub formy prawnej tych podmiotów;
– struktury organizacyjnej tych podmiotów;
– przedmiotu ich działalności;
– osób sprawujących w nich funkcje oraz kompetencje;
– struktury własnościowej;
– majątku.

[80] Zob. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 2213/13, LEX nr 1424910.

Ponadto charakter informacji publicznej mają również zasady funkcjonowania podmiotów kształtujących, prowadzących i wykonujących politykę rewitalizacyjną, a mianowicie dane o:
– trybie działania organów gminy i jej jednostek organizacyjnych;
– trybie działania gminnych osób prawnych w zakresie wykonywania zadań publicznych związanych z rewitalizacją i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej;
– sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych;
– sposobach przyjmowania i załatwiania spraw;
– stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania;
– prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych;
– naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska związane z rewitalizacją.

W szczególności publicznymi będą informacje o:
– przyjętym przez gminę modelu rewitalizacji (zwłaszcza czy jest realizowana z udziałem operatora utworzonego wewnątrz struktury urzędu gminy czy zewnętrznego);
– trybie wyłonienia operatora zewnętrznego;
– doświadczeniu zawodowym osób pełniących funkcje w organach gminy, jednostkach organizacyjnych gminy bądź w strukturze urzędu gminy oraz operatora rewitalizacji, którzy są odpowiedzialni za wykonywanie zadań rewitalizacyjnych[81];
– kosztach utworzenia i funkcjonowania operatora rewitalizacji;
– fakturach VAT i innych dokumentach finansowych związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
– wydatkach ponoszonych z budżetu gminy na realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
– wysokości roszczeń majątkowych dotyczących własności nieruchomości położonych na obszarze Strefy objętych przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi służącymi realizacji celu publicznego (art. 33 ust. 1 u.r.);

[81] Por. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2018 r., I OSK 282/16, LEX nr 2441331.

– o wysokości, rodzajach dotacji dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze Strefy oraz ich beneficjentach (art. 35 ust. 1 u.r.) [82];
– treści umów cywilnoprawnych finansowanych ze środków publicznych na potrzeby realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych[83].

c. Informacje o danych publicznych

Wśród danych publicznych związanych z polityką rewitalizacyjną doniosłe znaczenie ma treść i postać dokumentów urzędowych dotyczących rewitalizacji. Zgodnie z definicją legalną przewidzianą w art. 6 ust. 2 u.d.i.p. dokumentem urzędowym jest „treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów – Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy". Zgodnie z art. 115 § 13 ustawy – Kodeks karny, funkcjonariuszami publicznymi są m.in. pracownicy samorządowi (chyba, że pełnią wyłącznie funkcje usługowe) oraz inne osoby w zakresie w jakim są uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych (pkt 4), a także osoby będące pracownikami organu kontroli samorządu terytorialnego (poza pełniącymi wyłącznie czynności usługowe, zob. pkt 5).

Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów urzędowych dotyczących podmiotów kształtujących i prowadzących politykę rewitalizacyjną oraz odpowiedzialnych za realizację konkretnych zadań rewitalizacyjnych, jak również odnoszących się do zakresu, przebiegu i skutków samej rewitalizacji. Co jednak istotne udostępnieniu podlega nie tylko „treść" (aspekt materialny), ale również „postać" (aspekt formalny) dokumentów urzędowych, czyli nośnik informacji publicznej. Przykładowo nośnikiem może być karta papieru, płyta CD z nagraniem, pendrive itp.[84]. Celem u.d.i.p. nie jest wydawanie dokumentów urzędowych, tylko umożliwienie udostępniania informacji[85].

---

[82] Por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., I OSK 2855/15, LEX nr 2350320.

[83] Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 kwietnia 2018 r., II SAB/Go 3/18, LEX nr 2475329.

[84] Por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, s. 201–202.

[85] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2018 r., II SAB/Sz 27/18, LEX nr 2474795.

Wydanie wnioskodawcy kserokopii dokumentów wyczerpuje obowiązek organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej. Poświadczenie zgodności z oryginałem kopii dokumentu służy natomiast nadaniu tej kopii mocy dokumentu urzędowego.

Informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane lub wytworzone przez organy administracji publicznej, ale także te dokumenty, których organ używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań[86]. Na podstawie przepisów u.r. można wyróżnić następujące dokumenty, które mają charakter urzędowy:
– gminny program rewitalizacji (art. 14 u.r.);
– diagnoza w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.r.);
– diagnoza w sprawie sporządzenia albo zmiany gminnego programu rewitalizacji (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.r.);
– diagnoza w sprawie oceny aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji (art. 4 ust. 1 pkt 3 u.r.);
– analizy dotyczące poznania potrzeb i oczekiwań interesariuszy rewitalizacji (art. 5 ust. 2 pkt 1 u.r.);
– dokumenty powstałe na potrzeby i w toku konsultacji społecznych (art. 6 u.r.);
– opinie i stanowiska opracowane przez Komitet Rewitalizacji dla wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 7 ust. 1 u.r.);
– uchwała rady gminy w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji (art. 7 ust. 3 u.r.);
– zarządzenie organu wykonawczego o powołaniu Komitetu Rewitalizacji (art. 7 ust. 4 u.r.);
– uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (art. 8 ust. 1 u.r.).
– wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (art. 11 ust. 1 u.r.);
– mapa w skali co najmniej 1:5000 załączana do uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (art. 11 ust. 4 u.r.);

[86] Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2215/11, LEX nr 1122883.

– dokument strategiczny dotyczący rozwoju gminy, w którym określono obszary charakteryzujące się cechami obszarów zdegradowanych (art. 12 u.r.);
– uchwała o przystąpieniu do sporządzania gminnego programu rewitalizacji (art. 17 ust. 1 u.r.);
– opinie organów o kompetencjach specjalistycznych o projekcie gminnego programu rewitalizacji (art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. a u.r.);
– załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy uwzgledniający przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji (art. 21 u.r.);
– ocena aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji sporządzona przez wójta (art. 22 ust. 1 u.r.);
– opinia Komitetu Rewitalizacji w sprawie oceny aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji sporządzonej przez wójta (art. 22 ust. 2 u.r.);
– uchwała rady gminy w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji (art. 25 ust. 1 u.r.);
– treść i warunki umowy o udzielenie dotacji (art. 35 ust. 2 u.r.);
– ekspertyzy zlecane w związku z realizacją zadań publicznych w zakresie rewitalizacji[87];
– karty zabytków położonych na rewitalizowanym obszarze zawarte w gminnej ewidencji zabytków[88].

Nawiązując do przykładowego wyliczenia przewidzianego w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. udostępnieniu podlega w szczególności treść i postać następujących dokumentów urzędowych:
– aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, tj.:
  • decyzji administracyjnych w sprawach: pozwoleń na budowę, warunków zabudowy, opróżnienia lokalu położonego na obszarze SSR (po ich anonimizacji)[89];

[87] Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2017 r., II SAB/Wa 223/17, LEX nr 2450744.
[88] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2018 r., II SAB/Gd 63/18, LEX nr 2547362.
[89] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 października 2018 r., II SAB/Łd 114/18, LEX nr 2570777.

  - dokumentacji zawartej w aktach postępowania administracyjnego, w oparciu o którą organ podejmuje działania prawne[90];
  - rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów polityki przestrzennej;
- dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów, które przeprowadzają kontrolę, tj.:
  - dokumentów z kontroli przeprowadzonej w urzędzie gminy;
  - dokumentów z kontroli przeprowadzonej w operatorze rewitalizacji[91];
  - dokumentacji z kontroli finansowej przeprowadzonej przez regionalną izbę obrachunkową;
- orzeczeń sądowych, tj.:
  - sądów administracyjnych w sprawach ze skargi na akty polityki rewitalizacyjnej;
  - sądów administracyjnych w sprawach ze skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów polityki rewitalizacyjnej;
  - sądów powszechnych w sprawach dotyczących roszczeń odszkodowawczych oraz wywłaszczenia.

Warto podkreślić, że nie stanowią informacji publicznej dokumenty wewnętrzne organów gminy (jednostek organizacyjnych i gminnego operatora), które mają charakter roboczy (np. utrwalone na piśmie lub elektronicznie notatki, zapiski, adnotacje). Dokumenty określonego typu służą tylko wymianie poglądów czy stanowisk (odzwierciedlają proces myślowy prowadzący do finalnego rozstrzygnięcia stanowiska), ale same w sobie nie wyrażają ostatecznego stanowiska w sprawie[92]. Nie można natomiast wykluczyć, że źródłem informacji publicznej w sprawach dotyczących polityki rewitalizacyjnej będą dokumenty prywatne[93]. Do tej kategorii należy w szczególności zakwalifikować wnioski o wydanie decyzji administracyjnej, wnioski o udzielenie dotacji dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych

[90] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2018 r., II SAB/Wa 384/17, LEX nr 2506721.

[91] Por. wyrok NSA z dnia 11 marca 2015 r., I OSK 817/14, LEX nr 1675442.

[92] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 maja 2018 r., II SAB/Bk 28/18, LEX nr 2499543.

[93] Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 października 2012 r., II SA/Kr 1058/12, LEX nr 1234984.

na obszarze SSR, uwagi zbierane w trakcie konsultacji społecznych[94], wnioski i uwagi do miejscowego planu rewitalizacji[95]. Należy jednak odróżnić żądanie udostępnienia postaci dokumentu prywatnego, choćby zawierającego informacje o sprawie publicznej od żądania udostępnienia konkretnej informacji publicznej, którą może zawierać dokument prywatny[96]. Różnica pomiędzy dokumentem urzędowym a prywatnym w kontekście dostępu do informacji publicznej sprowadza się do tego, że w przypadku dokumentu urzędowego mamy do czynienia z dostępem, z zastrzeżeniem art. 5 u.d.i.p., do treści i postaci dokumentu (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p.), podczas gdy w przypadku dokumentu prywatnego dostęp do informacji publicznej ogranicza się wyłącznie do treści.

Informacjami publicznymi o doniosłym znaczeniu z punktu widzenia realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych będą również dane dotyczące zamówień publicznych. Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.r. zamówienie publiczne na realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest udzielane w sposób zapewniający przejrzystość, równe traktowanie podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia oraz z uwzględnieniem okoliczności mogących mieć wpływ na jego udzielenie. Zasady przejrzystości i równego traktowania są ze sobą sprzężone. Realizacja zasady przejrzystości gwarantuje wykonawcom równy dostęp do informacji dotyczących przebiegu postępowania oraz podejmowanych przez za-

[94] Procedura sporządzenia i uchwalenia GPR ma charakter publiczny, więc uwagi podmiotów prywatnych bez wątpienia dotyczą spraw publicznych (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2013 r., II SAB/Wa 44/13, LEX nr 1303086). Wnioski mają walor informacji publicznej, ponieważ zawierają alternatywne rozwiązania dotyczące konkretnych ustaleń Programu, kwestionują zasadność proponowanych rozwiązań, formułują postulaty dotyczące zmiany projektowanych ustaleń. Pomimo zatem, że wnioski i uwagi są wytworzone przez podmioty prywatne, to zawierają treść pozwalającą zakwalifikować je do informacji publicznej, ponieważ mogą wpływać na treść przyszłego aktu polityki rewitalizacyjnej (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 października 2012 r., II SA/Kr 1058/12, LEX nr 1234984).

[95] Na podstawie odesłania przewidzianego w art. 37n ust. 1 u.r. każdy może złożyć wnioski do projektu miejscowego planu rewitalizacji (art. 17 pkt 1 i pkt 4 u.p.z.p.) oraz uwagi (art. 18 u.p.z.p.), które mogą wpłynąć na zamianę projektu planu (art. 17 pkt 12 i 13 u.p.z.p.).

[96] Zob. wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2018 r., I OSK 814/16, LEX nr 2445117.

mawiającego decyzji. Stanowi również gwarancję kontroli działań zamawiającego oraz wydatkowania środków publicznych[97].

d. Informacje o majątku publicznym

Za informację publiczną dotyczącą polityki rewitalizacyjnej należy również uznać wszelkiego rodzaju dane, które są związane z gospodarowaniem środkami publicznym, w tym związane z ponoszeniem wydatków, o ile dotyczą one mienia publicznego[98]. W praktyce w szczególności chodzi o informacje o:

– majątku gminy, jej jednostek organizacyjnych, w tym gminnych osób prawnych, wykorzystywanym na potrzeby rewitalizacji;
– dochodach i stratach spółek komunalnych lub innych z udziałem gminy, które realizują zadania z zakresu rewitalizacji;
– pomocy publicznej udzielanej w związku z realizacją zadań rewitalizacyjnych;
– dokumentacji dotyczącej zrealizowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które były finansowane ze środków publicznych[99];
– treści umów dotyczących majątku publicznego[100];
– wydatkach podmiotu publicznego na wynagrodzenia dla pracowników (w tym zakresie można żądać szczegółowych danych dotyczących wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia konkretnej grupy pracowników zatrudnionych na określonym stanowisku, a także pracownika, który jako jedyny zajmuje określone stanowisko w ramach struktury organizacyjnej podmiotu publicznego, przy czym bez znaczenia dla uznania takich danych za informację publiczną pozostaje okoliczność, czy dotyczą one pracownika zatrudnionego na stanowisku pomocniczym związanym jedynie z obsługą urzędu,

---

[97] G. Klich, *Zasada przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego* [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej System zamówień publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017, nr 497, s. 82.

[98] Por. wyrok WSA z dnia 10 maja 2018 r., VIII SAB/Wa 12/18, LEX nr 2496943.

[99] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2018 r., II SAB/Kr 57/18, LEX nr 2501908.

[100] Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 lipca 2018 r., II SAB/Ke 36/18, LEX nr 2532615.

czy osoby pełniącej funkcję publiczną bądź czy określone informacje pozostają w związku z pełnieniem takiej funkcji)[101];
– nieruchomościach, rzeczach ruchomych oraz innych prawach majątkowych gminy, a także prawach na dobrach niematerialnych ukształtowanych jako prawa bezwzględne albo względne zobowiązujące[102];
– kwotach wydatkowanych i zaplanowanych w budżecie gminy na cele związane z realizacją zadań rewitalizacyjnych[103].

Ogólnie można stwierdzić, że źródłem informacji o majątku publicznym w kontekście polityki rewitalizacyjnej będzie każdy dokument, który służy ustaleniu wartości bądź stanu konkretnych przedmiotów stanowiących mienie publiczne, bezpośrednio związanych z wykonywaniem zadań publicznych w ramach procesu rewitalizacji[104].

e. Informacje proste i przetworzone

W praktyce udostępniania informacji publicznej w sprawach polityki rewitalizacyjnej doniosłe znaczenie ma podział na informacje „proste" oraz „złożone". Ustawodawca nie definiuje określonych rodzajów informacji, lecz zastrzega w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., że prawo uzyskania informacji przetworzonej przysługuje jedynie „w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego". Tymczasem dostęp do informacji prostej ma charakter zasadniczo nieograniczony. Ustalenie zakresu znaczeniowego obu rodzajów informacji publicznych ma zatem w konkretnym przypadku niebagatelne znaczenia dla skuteczności żądania wnioskodawcy. W orzecznictwie sądowym utrwalono następującą interpretację pojęć:
– informacja prosta jest już w posiadaniu zobowiązanego i może zostać udostępniona „od razu" albo po dokonaniu pewnych zwykłych, niewymagających większego wysiłku czynności (które nie powodują po-

[101] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 czerwca 2018 r., II SAB/Gd 41/18, LEX nr 2509166.
[102] Wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., I OSK 1347/18, LEX nr 2554810.
[103] Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 kwietnia 28 kwietnia 2016 r., II SAB/Ol 20/16, LEX nr 2049773.
[104] Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2018 r., I OSK 218/18, LEX nr 2510855.

wstania nowej informacji, lecz tylko stanowią jej „opracowanie")[105]; treść informacji nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem[106];
– informacja przetworzona w chwili złożenia wniosku nie istnieje; jest jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci (chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego); jej wytworzenie wymaga przeprowadzenia przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych, co wiąże się zawsze z poniesieniem przez podmiot zobowiązany określonych kosztów, szczególnie finansowych i organizacyjnych (często trudnych do pogodzenia z jego bieżącą działalnością); to może być również suma informacji prostych; jej udostępnienie może wiązać się z koniecznością sporządzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów oraz z usuwaniem danych chronionych prawem[107].

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na orzecznictwo sądowoadministracyjne, w świetle którego w sprzeczności z zasadą dostępu do informacji publicznej jest kwalifikowanie informacji publicznej jako przetworzonej tylko z uwagi na to, że jest ona przygotowywana dla wnioskującego podmiotu poprzez czynności polegające na odnalezieniu odpowiednich dokumentów, ich skopiowaniu i anonimizacji, nawet jeżeli są one czasochłonne i wymagają zwiększonego nakładu środków osobowych. Czynności te stanowią bowiem proste czynności kancelaryjno-biurowe o charakterze technicznym[108].

Ustawodawca wyraźnie ogranicza dostęp do informacji przetworzonej, uzależniając możliwość jej uzyskania od zakresu, w jakim jest to „szczególnie istotne dla interesu publicznego". Określona przesłanka ma

[105] Zob. przykładowo wyrok NSA z dnia 27 marca 2018 r., I OSK 1526/16, LEX nr 2485980; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11, LEX nr 1094536.
[106] Zob. przykładowo wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 1241/17, LEX nr 2482845; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 września 2017 r., II SA/Sz 794/17, LEX nr 2390485; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 października 2016 r., II SA/Gd 308/16, LEX nr 2154269.
[107] Zob. przykładowo wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2017 r., I OSK 792/11, LEX nr 1094536; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lipca 2017 r., VIII SA/Wa 276/17, LEX nr 2336874.
[108] Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 października 2018 r., II SA/Łd 769/18, LEX nr 2570064.

wyjątkowo nieostry charakter. Wymaga bowiem podkreślenia, że konkretna informacja musi mieć nie tylko „znaczenie" dla interesu publicznego", ale to znaczenie powinno mieć charakter „istotny", co stanowi bardziej rygorystyczny wymóg[109]. Interes publiczny ocenia się z perspektywy przynoszenia korzyści określonej zbiorowości (ogółowi) i tradycyjnie jest przeciwstawiany interesowi indywidualnemu, który służy zaspokajaniu potrzeb jednostki[110]. Podmiot żądający uzyskania informacji przetworzonej powinien wykazać już w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej[111]. Z pewnością nie spełnia warunku szczególnego znaczenia dla interesu publicznego uzyskanie informacji w indywidualnych celach handlowych, gospodarczych, zawodowych oraz innych[112]. Jeżeli istnienie „szczególnie istotnego interesu publicznego" w uzyskaniu żądanej informacji przetworzonej nie wynika z treści wniosku, to podmiot zobowiązany powinien wezwać wnioskodawcę do jego wykazania z jednoczesnym zaznaczeniem, że dana informacja jest w jego ocenie informacją przetworzoną[113].

Przesłanką udostępnienia informacji przetworzonej w sprawach dotyczących polityki rewitalizacyjnej będzie wykazanie, że działanie organów i innych podmiotów realizujących zadania publiczne w tym zakresie wywołało lub będzie wywoływało skutki obejmujące potencjalnie szeroki krąg adresatów[114]. Przykładowo uzyskanie informacji pub-

[109] Zob. wyrok NSA z dnia 9 października 2010 r., I OSK 1737/12, LEX nr 1234020.
[110] Zob. więcej E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 2016, nr 2, s. 161–179; A. Żurawik, *„Interes publiczny", „interes społeczny" i „interes społecznie uzasadniony". Próba dookreślenia pojęć*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2013, Rok LXXV, z. 2, s. 57–69; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
[111] Zob. więcej M. Pieńczykowski, *Interes publiczny jako przesłanka uzyskania przetworzonej informacji publicznej*, ZNSA 2017, nr 6, s. 56–64.
[112] Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 września 2018 r., II SAB/Bk 83/18, LEX nr 2554762.
[113] Zob. wyrok WSA z dnia 17 maja 2005 r., II SA/Wa 481/05, LEX nr 707781.
[114] D. Fleszer, *Zasady dostępu do informacji przetworzonej*, ST 2011, nr 1–2, s. 97.

licznej w sprawach dotyczących polityki rewitalizacyjnej będzie mieć „szczególnie" istotne znaczenie dla interesu publicznego, jeżeli:
– usprawni działanie podmiotów (w szczególności organów gminy), których celem jest kształtowanie i prowadzenie polityki rewitalizacyjnej;
– polepszy warunki realizacji budownictwa mieszkaniowego na obszarach objętych rewitalizacją (przyczyni się do rozwoju sektora budownictwa mieszkaniowego)[115];
– zapewni bezpieczeństwo i porządek publiczny (obszary zdegradowane charakteryzują się koncentracją negatywnych zjawisk społecznych)[116].

3.5. Ustawowe ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej w sprawach polityki rewitalizacyjnej

Prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego i również w sprawach dotyczących polityki rewitalizacyjnej podlega ograniczeniu ze względu na ustawowo chronione wartości. Szczegółową regulację przewiduje w tym zakresie art. 5 u.d.i.p., zgodnie z którym prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu:
– w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (ust. 1);
– ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy – ograniczenie to nie dotyczy jednak informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa (ust. 2);
– w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji (ust. 2a), które nie znajdą zastosowania w sprawach polityki rewitalizacyjnej.

W pierwszym przypadku ograniczenia dostępu do informacji publicznej ustawodawca wprost odwołuje się do przepisów ustawy z dnia 5 sierp-

[115] Por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., I OSK 1505/11, LEX nr 1134288.
[116] Por. B. Przywora, *Regulacje prawne w zakresie dostępu obywateli do informacji przetworzonej – stan obecny i postulaty zmian*, PPP 2013, nr 5, s. 84.

nia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, która w sposób autonomiczny reguluje dostęp do tej kategorii informacji[117]. Nie wydaje się, żeby określona regulacja znalazła w praktyce zastosowanie w odniesieniu do informacji w sprawach gminnej polityki rewitalizacyjnej. Co zaś dotyczy ograniczeń wynikających z „ochrony innych tajemnic ustawowo chronionych", to wymagają one odwołania się do kilkunastu szczegółowych ustaw, przy czym z punktu widzenia dostępu do informacji publicznej w sprawach rewitalizacji, doniosłe znaczenie mają w szczególności:

– dział VII ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[118] zatytułowany „Tajemnica skarbowa" w zakresie danych wynikających z dokumentów składanych przez podatników, płatników lub inkasentów oraz zawartych w informacjach podatkowych, przekazywanych organom podatkowym, danych zawartych w aktach dokumentujących czynności sprawdzające, w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej, w aktach spraw o przestępstwa i wykroczenia skarbowe, dokumentacji rachunkowej organu podatkowego, informacji uzyskanych z banków itp.;
– art. 10 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej[119], który reguluje tajemnicę statystyczną i przewiduje, że dane jednostkowe identyfikowalne zebrane w badaniach statystycznych podlegają bezwzględnej ochronie. Dane te mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego operatu do badań statystycznych; udostępnianie lub wykorzystywanie tych danych dla innych niż podane w ustawie celów jest zabronione.

Zasada ograniczenia dostępu do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej koresponduje z art. 47 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym[120]. Nie ma jednak przeszkód prawnych do udostępnie-

[117] T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 412.
[118] T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 800.
[119] T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 997.
[120] Wyrok WSA w Opolu z dnia 26 kwietnia 2018 r., II SAB/Op 27/18, LEX nr 2493361.

nia akt administracyjnych, umów oraz innych dokumentów z wyłączeniem części informacji podlegających ochronie poprzez utajnienie w procesie anonimizacji wyłącznie tych danych, które są poufne i których ujawnienie zagrażałoby lub naruszałoby prywatność osoby fizycznej.

Z kolei dla przypisania danej informacji walorów „tajemnicy przedsiębiorcy" konieczne jest spełnienie zarówno przesłanki materialnej, związanej z zawartością informacji, jak i przesłanki formalnej, tj. podjęcia przez przedsiębiorcę stosownych działań[121]. Bez wykazania potencjalnego związku przyczynowego pomiędzy treścią informacji a sytuacją gospodarczą podmiotu nie sposób stwierdzić, że wystąpiła przesłanka uznania informacji za tajemnicę przedsiębiorcy[122]. Przykładowo, jeżeli prywatny operator rewitalizacji lub wykonawca zadań rewitalizacyjnych chcą skutecznie zastrzec tajemnicę przedsiębiorcy, to powinni dokładnie wyjaśnić, dlaczego konkretne, żądane informacje posiadają określoną wartość gospodarczą i w czym się ona wyraża[123]. Dodatkowo konieczne wydaje się rozróżnienie tajemnicy „przedsiębiorcy" od tajemnicy „przedsiębiorstwa". W orzecznictwie wskazano, że tajemnicę przedsiębiorstwa stanowią nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa i pojęcia te w zasadzie pokrywają się zakresowo, chociaż tajemnica przedsiębiorcy w niektórych sytuacjach może być rozumiana szerzej. Stąd też, tajemnicę przedsiębiorcy stanowią informacje znane jedynie określonemu kręgowi osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich poufności[124].

---

[121] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 maja 2018 r., II SA/Łd 306/18, LEX nr 2501904.
[122] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 października 2018 r., II SA/Bk 363/18, LEX nr 2567103.
[123] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 czerwca 2018 r., IV SAB/Po 32/18, LEX nr 2511166.
[124] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 maja 2018 r., IV SA/Gl 1130/17, LEX nr 2503202.

Ustawodawca formułuje wyjątki od ograniczeń w dostępie do informacji publicznych ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy:
– bezwzględny w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne (dotyczy informacji mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji);
– względny w przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej wynikają również bezpośrednio z ustawy o rewitalizacji. Należy mieć na uwadze zastrzeżenie przewidziane w art. 36 ust. 4 u.r., że podmiot udzielający zamówienia publicznego nie udostępnia informacji związanych z tym zamówieniem, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli podmiot zainteresowany wykonaniem zamówienia zastrzegł, że nie mogą być one udostępnione. Dla zamawiającego wystarczającą podstawą odmowy udostępnienia informacji publicznej w postaci części oferty jest powołanie się na fakt skutecznego zastrzeżenia przez wykonawcę, że informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa[125].

3.6. Tryby udostępniania informacji publicznej przez organy administracyjne i inne podmioty prawa

Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Podstawową regulacją jest w tym zakresie u.d.i.p., która przewiduje następujące tryby udostępniania informacji publicznych:
1) ogłoszenie (w tym dokumentów urzędowych) w Biuletynie Informacji Publicznej;
2) udostępnienie w postępowaniu wnioskowym;
3) wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępnianie materiałów,

[125] Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2013 r., I OSK 608/13, LEX nr 1356156.

w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia;
4) udostępnianie w centralnym repozytorium.

Dodatkowo zgodnie z art. 11 u.d.i.p. informacja publiczna może być udostępniana w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych bądź przez zainstalowane w tych miejscach urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją. Wymaga jednak podkreślenia, że wymienione sposoby udostępnienia informacji publicznej nie stanowią alternatywy dla jej ogłaszania w Biuletynie Informacji Publicznej[126].

W dobie dynamicznego rozwoju technologii teleinformatycznych Biuletyn Informacji Publicznej jest podstawowym źródłem informacji, w tym dotyczących polityki rewitalizacyjnej[127]. Biuletyn zgodnie z art. 8 ust. 1 u.d.i.p. stanowi urzędowy publikator teleinformatyczny, prowadzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Biorąc pod uwagę odesłanie wynikające z art. 8 ust. 3 u.d.i.p. organy gminy są obowiązane do udostępniania w BIP informacji o:
1) polityce rewitalizacyjnej, w tym o: zamierzeniach dotyczących działań organów gminy, projektowaniu aktów normatywnych i programach w zakresie realizacji zadań publicznych związanych z rewitalizacją, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań;
2) organach gminy i innych podmiotach wykonujących zadania publiczne związane z rewitalizacją, a także o zasadach funkcjonowania tych podmiotów;
3) dokumentacji przebiegu i efektów kontroli wykonywania zadań związanych z rewitalizacją oraz wystąpieniach, stanowiskach, wnioskach i opiniach podmiotów ją przeprowadzających;
4) treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej w sprawach dotyczących polityki rewitalizacyjnej gminy;
5) stanie gminy i jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za kształtowanie i prowadzenie polityki rewitalizacyjnej;

---

[126] A. Knopkiewicz, *Tryby udostępniania informacji publicznej*, RPEiS ROK LXVI 2004, z. 4, s. 97.

[127] Zob. M. Dalka-Noga, *Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej*, St. Iur., Torun 2013, nr 2, s. 34.

6) majątku publicznym, w tym o środkach wydatkowanych na potrzeby realizacji polityki rewitalizacyjnej i źródłach jej finansowania.

Udostępnienie w BIP informacji publicznych wymienionych w pkt 1–6 ma charakter obligatoryjny, przy czym ustawodawca wyraźnie zastrzega, że podmioty zobowiązane, w tym organy gminy, mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej również inne informacje publiczne. Dodatkowo przepisy u.r. przewidują wprost przypadki, w których ogłoszenie informacji publicznych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie jest obowiązkowe. Należą do nich:
– powiadomienie o rozpoczęciu konsultacji społecznych oraz formach, w jakich będą prowadzone (art. 6 ust. 2 u.r.);
– zamieszczenie formularzy, za pomocą których są zbierane uwagi w ramach konsultacji społecznych (art. 6 ust. 3 pkt 1 u.r.);
– ogłoszenie projektów dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym, a także projektów dokumentów uwzględniających zmiany wprowadzone w wyniku konsultacji społecznych oraz informacje podsumowujące przebieg każdej z zakończonych form konsultacji społecznych (art. 6 ust. 8 u.r.);
– ogłoszenie informacji o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji (art. 17 ust. 2 pkt 1 u.r.);
– sporządzona przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta ocena aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji (art. 22 ust. 2 u.r.);
– ogłoszenie o udzielanym zamówieniu publicznym, którego przedmiotem są usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji oraz wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji (art. 36 ust. 1 u.r.);
– ogłoszenie informacji o udzieleniu zamówienia publicznego, którego przedmiotem są usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji oraz wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji wraz z podaniem nazwy (firmy) albo imienia i nazwiska podmiotu, z którym zawarto umowę o wykonanie zamówienia, albo informację o nieudzieleniu tego zamówienia (art. 36 ust. 5 u.r.).

Udostępnienie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej ma charakter generalny i nie wymaga wniosku żadnego podmiotu. Stanowi realizację obowiązku, który *ex lege* wynika z art. 8 ust. 3 u.d.i.p.

i obejmuje całodobowy oraz nieprzerwany dostęp do informacji publicznych, spełniających warunki określone w art. 8 u.d.i.p. oraz do dodatkowych informacji odpowiadających wymogom sformułowanym w art. 8 ust. 6 tej ustawy[128]. Co istotne, ustawodawca zastrzega w art. 10 ust. 1 u.r., że informacja publiczna jest udostępniania na wniosek wyłącznie, jeżeli nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium.

Tylko informacje publiczne opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej (lub centralnym repozytorium, przy czym nie znajdzie ono zastosowania w przypadku lokalnej polityki rewitalizacyjnej) uważa się za udostępnione. W konsekwencji, jeżeli żądający wniesie o udzielenie informacji publicznych dotyczących polityki rewitalizacyjnej, które zostały udostępnione na stronie podmiotowej BIP gminy, to podmiot zobowiązany powinien zawiadomić go o braku stosowania trybu wnioskowego w związku z ujawnieniem żądanej informacji w BIP wraz z podaniem precyzyjnego adresu internetowego, pod którym znajdzie żądane informacje publiczne[129]. Podmiot, w którego posiadaniu znajduje się informacja publiczna dotycząca polityki rewitalizacyjnej nie ma obowiązku sporządzania wydruków z Biuletynu i przesyłania ich żądającemu[130].

Wszystkie pozostałe informacje są udostępniane na wniosek bez względu na to, czy funkcjonują w obiegu publicznym, na stronach internetowych podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych, a także, czy dostęp do tych informacji, tj. do Internetu, domagający się ich udostępnienia ma łatwy czy też utrudniony[131]. Ustawodawca nie przewiduje szczególnych wymogów formalnych złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Wniosek o udzielenie informacji publicznej może zostać złożony ustnie bądź w formie pisemnej za

[128] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 lutego 2012 r., IV SAB/Gl 72/11, LEX nr 1139702.
[129] G. Sibiga, *Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne*, PPP 2007, nr 3, s. 18.
[130] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 grudnia 2017 r., VIII SAB/Wa 103/17, LEX nr 2429122.
[131] Zob. wyroki WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2018 r., II SAB/Sz 37/18, LEX nr 2474794.

pośrednictwem operatora publicznego, albo w formie elektronicznej[132]. Wszystkie wymienione formy złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej są w takim samym stopniu skuteczne i wywołują ten sam skutek w postaci obowiązku organu podjęcia odpowiednich czynności prawnych. Nie ma przeszkód, żeby tak wniosek został wniesiony przez wysłanie e-maila, nawet wówczas, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny[133]. Co więcej, do obowiązków organów gminy należy takie konfigurowanie poczty elektronicznej oraz zorganizowanie obsługi technicznej poczty elektronicznej, aby zapewnić bezproblemowy i niezwłoczny odbiór przesyłanych wniosków o udostępnienie informacji publicznych[134]. Wymaga jednak podkreślenia, że złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie wszczyna postępowania administracyjnego, prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a., a wniosek nie stanowi „podania" w indywidualnej sprawie administracyjnej w rozumieniu kodeksowym[135]. Zgodnie z art. 10 ust. 2 u.d.i.p. informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.

Ustawodawca szczegółowo określa wymogi formalne udostepnienia informacji publicznej przez podmiot zobowiązany, który zgodnie z art. 12 ust. 1 u.d.i.p. powinien oznaczyć informację danymi określającymi:
– podmiot udostępniający informację;
– tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji;
– tożsamość osoby, która udostępniła informację,

[132] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2018 r., II SAB/Go 18/18, LEX nr 2481282.
[133] Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 października 2018 r., II SAB/Go 67/18, LEX nr 2573072; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2018 r., II SAB/Kr 34/18, LEX nr 2482226.
[134] Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SAB/Rz 28/18, LEX nr 2485788.
[135] Zob. wyrok NSA z dnia 22 marca 2018 r., I OSK 2453/16, LEX nr 2495282; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 października 2018 r., II SAB/Go 67/18, LEX nr 2573072; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 lutego 2018 r., II SAB/Rz 185/17, LEX nr 2443733.

oraz datę udostępnienia informacji. Do obowiązków podmiotu udostępniającego informację publiczną należy również zgodnie z art. 12 ust. 2 u.d.i.p. zapewnienie możliwości kopiowania informacji publicznej albo jej wydruk (pkt 1) lub przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji (pkt 2). O formie udostępnienia informacji publicznej decyduje treść wniosku, albowiem zgodnie z art. 14 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w ten sposób i w formie. Co do zasady więc dysponent informacji publicznej jest związany sposobem udostępnienia wskazanym we wniosku i nie może go bez zgody wnioskodawcy modyfikować[136]. Ustawodawca reguluje w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. procedurę postępowania w przypadku, gdy informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych przez wnioskodawcę. W takich okolicznościach podmiot zobowiązany powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. Jeżeli w terminie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, to postępowanie o udostępnienie informacji umarza się.

Prawo do informacji publicznej urzeczywistnia założone cele i wartości pod warunkiem, że jest realizowane sprawnie i szybko. Co do zasady art. 13 ust. 1 u.d.i.p. zastrzega, że udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje „bez zbędnej zwłoki", co należy rozumieć jako działanie podmiotu zobowiązanego „od razu", „od ręki", czyli „tak szybko jak jest to możliwe". W celu ochrony interesu publicznego ustawodawca przewiduje jednak, że informacja publiczna jest udostępniania nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z dwoma zastrzeżeniami:

– jeżeli informacja nie może być udostępniona w maksymalnym terminie, to podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym

[136] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2018 r., II SAB/Gd 30/18, LEX nr 2540488.

terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.);
– podmiot zobowiązany w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku powiadamia wnioskodawcę o wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej z uwagi na dodatkowe koszty, które ma ponieść; w takim przypadku udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek (art. 15 ust. 2 u.d.i.p.).

Przepis art. 15 ust. 1 u.d.i.p. wprowadza wyjątek od zasady bezpłatnego dostępu do informacji publicznej wyrażonej w art. 7 ust. 2 u.d.i.p. Zgodnie z przywołaną regulacją, jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, to podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Przesłanki nałożenia opłaty należy interpretować ściśle, przy czym samo pojęcie „dodatkowych kosztów" ma nieostry zakres znaczeniowy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zalicza się do nich:
– „koszty osobowe", jeżeli konieczność zatrudnienia dodatkowej osoby do udzielenia informacji lub zapłacenia za nadgodziny pracownikowi wynika z realizacji wskazanej we wniosku szczególnej formy lub sposobu jej udzielenia (zawsze jednak musi być to koszt wykraczający poza normalne koszty funkcjonowania podmiotu zobowiązanego[137]);
– „koszty rzeczowe", czyli wydatek rzeczywiście poniesiony ponad koszt funkcjonowania bazy, związany z realizacją wskazanego we wniosku sposobu udostępniania lub koniecznością przekształcenia informacji, w tym wartość materiałów lub też nośników informacji[138].

[137] Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 maja 2018 r., IV SA/Wr 119/18, LEX nr 2510535; wyrok WSA w Opolu z dnia 30 stycznia 2018 r., II SA/Op 11/18, LEX nr 2448918; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 grudnia 2017 r., II SA/Po 864/17, LEX nr 2418460.

Sposób załatwienia wniosku zależy od kwalifikacji prawnej żądanej informacji. Jeżeli bowiem wnioskowana informacja ma charakter publiczny, to organy gminy lub inny podmiot wykonujący zadania publiczne związane z rewitalizacją powinny załatwić wniosek, udzielając tej informacji w formie czynności materialno-technicznej albo odmawiając jej udzielenia w formie decyzji administracyjnej, ewentualnie mogą wnieść o sprecyzowanie wniosku w razie wątpliwości dotyczących treści żądania. Jedynie w przypadku, w którym żądana informacja nie ma charakteru publicznego, załatwienie sprawy mogą nastąpić poprzez pisemne poinformowanie wnioskodawcy o przyczynach uzasadniających nieudostępnienie informacji[139]. W sytuacji, gdy organ odmawia udostępnienia informacji publicznej z tego powodu, że nie posiada żądanych informacji, forma decyzji administracyjnej przewidziana dla odmowy udzielenia informacji nie jest wymagana[140].

Podmiot zobowiązany odmawia udostępnienia informacji publicznej w formie decyzji administracyjnej w razie zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 5 u.d.i.p., czyli w przypadkach, gdy prawo do informacji podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie tajemnic ustawowo chronionych, ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy bądź w sytuacji gdy wnioskodawca żądając udzielenia, tzw. informacji publicznej przetworzonej, nie wykazał szczególnie uzasadnionego interesu publicznego[141]. Forma decyzji administracyjnej jest również przewidziana dla umorzenia postępowania o udostępnienie informacji w przypadku bezskutecznego upływu 14-dniowego terminu od dnia powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty odpowiadającej dodatkowym kosztom udostępnienia informacji publicznej.

---

[138] Wyrok WSA w Opolu z dnia 23 listopada 2017 r., II SA/Op 435/17, LEX nr 2407630, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lutego 2012 r., IV SA/Po 1211/11, LEX nr 1219701.

[139] Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 listopada 2017 r., II SAB/Bd 91/17, LEX nr 2416580.

[140] Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 listopada 2018 r., II SA/Ol 675/18, LEX nr 2582104.

[141] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2018 r., II SAB/Sz 71/18, LEX nr 2518657.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 u.d.i.p. od decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej oraz umarzającej postępowanie przysługuje odwołanie, przy czym ustawodawca zastrzega, że:

1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni;
2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra (ochrona prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy) wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

Na podstawie odesłania zawartego w art. 17 ust. 1 u.d.i.p. przedstawione zasady dotyczące wydawania decyzji administracyjnych oraz ich zaskarżalności stosuje się odpowiednio do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej. W sprawach polityki rewitalizacyjnej dotyczy to przede wszystkim rozstrzygnięć wydawanych przez podmioty, którym gmina zleca wykonywanie zadań publicznych z zakresu rewitalizacji oraz zewnętrznych operatorów rewitalizacji. Wnioskodawca może wystąpić do takiego podmiotu o ponowne rozpatrzenie sprawy w przypadku negatywnego rozpoznania wniosku. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołania.

Bezczynność podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej będzie miała miejsce w sytuacji, w której podmiot ten w ustawowo określonym terminie nie podejmuje żadnej z przewidzianych prawem czynności, tj. nie udostępni informacji publicznej w formie czynności materialno-technicznej w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.), nie wyda decyzji o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej albo o umorzeniu postępowania (art. 16 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.) bądź nie powiadomi pisemnie wnioskodawcy o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i nie wskaże, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.)[142].

[142] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 maja 2018 r., II SAB/Kr 63/18, LEX nr 2511212.

Biorąc pod uwagę, że kształtowanie polityki rewitalizacyjnej stanowi złożoną procedurę, doniosłe znaczenie z punktu widzenia dostępu do informacji publicznych mają ustawowe gwarancje wstępu na posiedzenia rady gminy oraz jej komisji i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia. Zgodnie z regulacją art. 18 u.d.i.p.:

– posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne (ust. 1);
– organy te są obowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa dostępu do swoich posiedzeń, zapewniając w miarę potrzeby transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń (ust. 3);
– ograniczenie dostępu do posiedzeń organów z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom (ust. 4).

Dodatkowo art. 19 u.d.i.p. stanowi, że kolegialne organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. Z regulacją przepisów u.d.i.p. koresponduje art. 11b ust. 2 u.s.g., z którego wynika, że jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

Rozdział 4

Prawne formy partycypacji społecznej w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej

4.1. Uwagi ogólne

Partycypacja społeczna w procesie kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej jest z pozycji obowiązujących regulacji prawnych zjawiskiem o podwójnej naturze.

Z jednej bowiem strony prawodawca eksponuje wartości, takie jak: demokracja lokalna, partycypacja społeczna, aktywizm obywatelski, jawność życia publicznego, zobowiązując organy gminy do uspołeczniania procesu rewitalizacji. W tym kontekście partycypacja jako mechanizm podejmowania decyzji jest zjawiskiem obligatoryjnym, koniecznym, pełniącym funkcję „warunku formalnego" i „warunku materialnego". Pominięcie konsultacji społecznych czy niepowołanie Komitetu Rewitalizacji w określnych ustawowo przypadkach jest zabezpieczone sankcją nieważności ustanowionego aktu polityki rewitalizacyjnej.

Jednak z drugiej strony ustawowa regulacja partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji w zakresie jej podstaw, form, granic, skutków, nie służy tylko „formalizacji" czy „instytucjonalizacji" zjawiska. Unormowanie prawne określonej sfery czy dziedziny życia nie jest przecież wartością „samą w sobie". Intencją prawodawcy jest zabezpieczenie praw partycypacyjnych i interesów partycypantów (mieszkańców, ruchów miejskich, organizacji pozarządowych). Ustawowa regulacja partycypacji społecznej pełni więc funkcję gwarancyjną, ponieważ ustala minimalny zakres i skalę zjawiska, ale jednocześnie nie przesądza o jego maksimum. Oznacza to, że organy gminy mogą zwiększać zakres i skalę partycypacji społecznej, daleko ponad ustawowy standard. Do wyko-

rzystania jest wiele form partycypacji, np. inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, budżet obywatelski, panele dyskusyjne.

W związku z powyższym, patrząc na omawianą problematykę z dalszej perspektywy, należałoby rozróżnić:
– partycypację obligatoryjną – realizowaną przez organy gminy z woli prawodawcy w każdym przypadku określonym w ustawie;
– partycypację fakultatywną – dodatkową, ponadustawową, zależną jedynie od polityki organów gminy oraz politycznej kultury ich piastunów, a także poziomu zaangażowania partycypujących.

Gmina jest zatem zobowiązana do wykorzystywania instytucji pokroju konsultacji społecznych czy Komitetu Rewitalizacji, a jednocześnie uprawniona do sięgnięcia po inne formy udziału społeczności lokalnej w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej.

4.2. Obligatoryjne formy partycypacji społecznej

Obligatoryjne formy partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji określa ustawa o rewitalizacji. Zgodnie z jej przepisami takimi formami są:
– konsultacje społeczne, a także
– Komitet Rewitalizacji.

Z obligatoryjnego charakteru tych form partycypacji wynikają określone konsekwencje prawne. Przede wszystkim organy gminy mają prawny obowiązek zorganizowania i przeprowadzenia konsultacji społecznych i powołania do życia Komitetu Rewitalizacji. Zaniechanie wykonania tego obowiązku lub jego nieprawidłowe wykonanie na odpowiednich etapach procesu rewitalizacji, wywołuje negatywne skutki prawne. Nie ma bowiem wątpliwości, że w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym są to „istotne" naruszenia prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności wadliwie procedowanego aktu (np. uchwały delimitacyjnej czy gminnego programu rewitalizacji) przez wojewodę jako organ nadzoru lub sąd administracyjny. Zaniechanie partycypacji społecznej lub jej wadliwe prowadzenie jest nie tylko naruszeniem „zwykłych" norm prawa administracyjnego zawartych w ustawie o rewitalizacji (np. art. 6 lub art. 7), ale przede wszystkim stanowi uchybienie wyrażonej w art. 3 ust. 2 pkt 1 u.r. prawnej zasady par-

tycypacji społecznej w rewitalizacji, którą prawodawca wyraził *expressis verbis*.

a. Konsultacje społeczne

Można byłoby zaryzykować tezę, że konsultacje społeczne są podstawową i najczęściej wykorzystywaną formą partycypacji społecznej w procesach kształtowania i prowadzenia różnych polityk publicznych (np. polityki rozwoju, przestrzennej, finansowej, rewitalizacyjnej). Do takiego wniosku skłania przede wszystkim analiza obowiązujących ustaw z zakresu prawa administracyjnego, w tym prawa samorządu terytorialnego, ale także literatury przedmiotu (prawniczej, administracyjnej, politologicznej).

Na płaszczyźnie prawnej i prawniczej konsultacje społeczne są traktowane w kategoriach:
– zjawiska – jako pewna tendencja pojawiająca się w obowiązującym prawie, odznaczająca się dyskursywnością normowanych instytucji, mechanizmów, procedur; prawodawca uznał, że dialog społeczny jest wartością, której należy hołdować w normach prawa pozytywnego;
– konstrukcji prawnej – jako pewien wzorzec normatywny, charakteryzujący się zestawem wspólnych cech konstytutywnych, stanowiący punkt wyjścia do tworzenia konkretnych rozwiązań prawnych; w tym kontekście konsultacje społeczne stały się „bazą" dla takich instytucji jak: dyskusja publiczna, warsztat urbanistyczny, panel dyskusyjny, sąd obywatelski, budżet partycypacyjny, wszystkie one bowiem opierają się na konstrukcji konsultacji społecznych;
– instytucji – jako konkretnego, wynikającego z danej ustawy (np. ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa) mechanizmu udziału określonych podmiotów w procedurach decyzyjnych organów administracji publicznej; tak spostrzegana instytucja konsultacji społecznych jest często utożsamiana ze spotkaniami decydentów, urzędników i mieszkańców w ustalonym miejscu i czasie (czyli z dyskusją publiczną).

Ustawa o rewitalizacji zmieniła nieco percepcję wskazanej problematyki – jak się zdaje, przesunęła „punkt ciężkości" z konsultacji społecznych traktowanych w kategoriach konkretnej instytucji prawnej w kierunku konsultacji rozumianych jako ogólna konstrukcja, wzorzec normatyw-

ny. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o rewitalizacji, konsultacje mogą mieć postać uwag (wnoszonych w formie ustnej, papierowej lub elektronicznej), spotkań, debat, warsztatów, spacerów studyjnych, ankiet, wywiadów, grup przedstawicielskich, dlatego same jako takie formą partycypacji być nie mogą (byłoby to błąd logiczny przesunięcia kategorialnego). Przepis art. 6 ust. 3 ustawy nakazuje inaczej interpretować regulację przewidzianą w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym[143], art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym[144], art. 10a ustawy o samorządzie województwa[145] – i niewątpliwie organy stanowiąco-kontrolne jednostek samorządu terytorialnego, podejmując stosowne uchwały (zwane w praktyce często: „regulaminami konsultacji społecznych") powinny uwzględniać przedstawioną w nim systematykę form konsultacji (nie jest to ich prawny obowiązek, ale racjonalna wytyczna dążąca do zapewnienia spójności systemu partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym).

Konsultacje społeczne jako konstrukcja prawna (wzorzec normatywny), odznaczają się zespołem wspólnych cech konstytutywnych. Do cech tych doktryna prawa administracyjnego zalicza:
– dwustronność;
– opiniotwórczość[146];

[143] Art. 5a u.s.g.: „1. W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. 2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7".

[144] Art. 3d u.s.p.: „1. W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami powiatu. 2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu określa uchwała rady powiatu, z zastrzeżeniem ust. 6".

[145] Art. 10a u.s.w.: „1. W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami województwa. 2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa określa uchwała sejmiku województwa, z zastrzeżeniem ust. 6".

[146] Zdaniem A. Wasilewskiego: „Konsultacja jest synonimem doradztwa" (A. Wasilewski, *Konsultacja społeczna i więź z mieszkańcami, a funkcjonowanie terenowych organów administracji państwowej,* Organizacja-Metoda-Technika 1984, nr 4, s. 35). Podobnie uważa E. Olejniczak-Szałowska, która wskazuje na opiniodawczy i doradczy charakter konsultacji (Według E. Olejniczak-Szałowskiej

– powszechność;
– zorganizowany charakter,
– dobrowolność, a także
– niski poziom sformalizowania[147].

Wskazany zestaw cech pojawia się w większości naukowych definicji konsultacji społecznych. Jak podaje R. Marchaj: „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"[148]. Podobnie uważa M. Banat: „Konsultacje społeczne są jedną z form demokracji bezpośredniej. Odgrywają one istotną rolę w demokratycznym ustroju, umożliwiając partycypację obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi. Można je również uznać za formę komunikowania się organów władz publicznej ze społeczeństwem. Instytucja ta nabiera szczególnego znaczenia zwłaszcza w samorządzie terytorialnym, którego istota opiera się na przekazaniu władzy członkom wspólnoty samorządowej"[149].

i. Podstawa prawna przeprowadzania konsultacji społecznych

W obowiązującym porządku prawnym występuje wiele prawnych podstaw do przeprowadzania konsultacji społecznych. Co podkreśla E. Olejniczak-Szałowska: „regulacje prawne dotyczące konsultacji społecznych są rozproszone w różnych źródłach oraz fragmentaryczne"[150]. Wśród nich należałoby wymienić m.in.:
– art. 5a ustawy o samorządzie gminnym;

---

konsultacja „oznacza: radę, poradę, zasięganie opinii konsultantów" (E. Olejniczak-Szałowska, Konsultacje we wspólnocie samorządowej, Samorząd Terytorialny 1997; E. Olejniczak-Szałowska, *Z problematyki konsultacji w społecznościach lokalnych* [w:] B. Kudrycka, J. Mieszkowski (red.), *Prawo-Administracja-Obywatel,* Białystok 1997).

[147] Zob. R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 111–121.

[148] *Ibidem*, s. 111.

[149] M. Banat, *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym,* Samorząd Terytorialny 2014, nr 1–2, s. 13.

[150] E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej,* Samorząd Terytorialny 1997, nr 1–2, s. 103.

– 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 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.

Nie jest to katalog zamknięty.

Konsultacje społeczne o najszerszym zakresie wykorzystania wynikają z samorządowych ustaw ustrojowych. Przywołane regulacje ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa mają charakter uniwersalny i paradygmatyczny, znajdując zastosowanie, co do zasady, w procesach kształtowania i prowadzenia różnych polityk publicznych. Tym samym, w razie braku odrębnej i autonomicznej regulacji prawnej form partycypacji społecznej czy też konsultacji społecznych, wykorzystanie znajdują przywołane przepisy ogólne.

W obowiązującym porządku prawnym pojawia się coraz więcej odrębnych podstaw i form partycypacji społecznej, w tym dotyczących konsultacji. Takowe wynikają m.in. z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także ustawy o rewitalizacji. Każda z tych ustaw reguluje konsultacje społeczne na swój własny sposób, często w sposób odbiegający od unormowań ogólnych. Taka „fragmentaryzacja" regulacji partycypacji nie jest uzasadniona i komplikuje „system", rozczłonkowując jednolicie spostrzegane zjawisko.

Konsultacje społeczne w procesie kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej zostały uregulowane w art. 6 ustawy o rewitalizacji. Przywołany przepis zawiera odrębną i autonomiczną regulację konsultacji społecznych. Stanowi on samodzielną podstawę prawną dla działania organów gminy, a jednocześnie w sposób kompleksowy i wyczerpujący określa konstrukcję prawną konsultacji w sprawach dotyczących

kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej (ustalając ich zakres podmiotowy i przedmiotowy, prawne formy, a także zasady i tryb przeprowadzania). Ma on charakter przepisu szczególnego względem art. 5a u.s.g. i w zakresie spraw unormowanym w przepisach u.r. wyłącza jego zastosowanie.

ii. Konstrukcja prawna konsultacji społecznych

Podmioty zobowiązane i uprawnione

Analizując zakres podmiotowy konsultacji społecznych należy mieć na uwadze odrębność kategorialną dwóch podmiotów prawa. Co bowiem podkreśla E. Olejniczak-Szałowska: „instytucja konsultacji zawiera kilka elementów, które tworzą jej stronę podmiotową i przedmiotową (…). Strona podmiotowa to: a) podmiot konsultujący, b) podmiot konsultowany”[151].

Podmiot konsultujący to decydent, który „należy do kategorii podmiotów dysponujących kompetencjami do rozstrzygania o sprawach mających znaczenie dla całej społeczności (…) lub istotnej jej części”[152]. Z całą pewnością podmiot konsultujący można byłoby także określić, ze względu na jego sytuację prawną, mianem: „podmiotu zobowiązanego”. Jak bowiem stanowi art. 6 analizowanej ustawy: „Konsultacje społeczne prowadzi wójt, burmistrz albo prezydent miasta”. Wykładnia literalna prowadzi więc do wniosku, że przeprowadzanie konsultacji społecznych jest prawnym obowiązkiem organu wykonawczego gminy.

Obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych wójt (burmistrz, prezydent miasta) może realizować samodzielnie lub we współdziałaniu z innymi podmiotami prawa. Samodzielna realizacja wskazanego obowiązku oznacza, że piastun organu upoważnia osobę zatrudnioną w urzędzie gminy do wykonywania wszelakich czynności prowadzących do skonsumowania przedmiotowej dyspozycji. Dopuszczalne jest także partnerstwo z podmiotami spoza sektora publicznego (np. z organizacją pozarządową), którym wójt, burmistrz, prezydent miasta może zlecić realizację wskazanego zadania publicznego. Prawnych podstaw takiego

[151] E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie…*, s. 105.
[152] *Ibidem*, s. 105.

działania dostarczają przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Udział podmiotów spoza sektora publicznego w przeprowadzaniu konsultacji społecznych nie wyłącza jednak odpowiedzialności prawnej wójta (burmistrza, prezydenta miasta) za zorganizowanie i przeprowadzenie konsultacji społecznych.

Podmiot konsultowany to z kolei: „podmiot, którego opinii zasięga decydent (…)"[153]. Można byłoby go również określić, ze względu na sytuację prawną, mianem „podmiotu uprawnionego". Posiada on bowiem uprawnienie do udziału w konsultacjach społecznych, z którego może skorzystać, nie musi tego jednak czynić. Z całą pewnością, w kontekście sytuacji prawnej podmiotu konsultowanego, należałoby mówić o istnieniu określonych praw podmiotowych (publicznych) do udziału w procesie kształtowania i prowadzenia polityki publicznej w formie społecznych konsultacji i wyrażenia własnego stanowiska (opinii) w sprawie.

Ustawa o rewitalizacji szeroko określa krąg podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych. W myśl art. 5 ust. 1 ustawy: „Partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych (…)". Jak więc widać zakres podmiotowy konsultacji społecznych, o których mowa w art. 6 ustawy, determinuje pojęcie „interesariuszy".

Wyjaśniając znaczenie pojęcia „interesariusz" należy sięgnąć do definicji legalnej. Zawiera ją przepis art. 2 ust. 2 u.r. stanowiący, iż: „Interesariuszami rewitalizacji, zwanymi dalej „interesariuszami", są w szczególności:

1) mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczyści nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
2) mieszkańcy gminy inni niż wymienieni w pkt 1;
3) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;

[153] *Ibidem*.

4) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
5) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
6) organy władzy publicznej;
7) podmioty, inne niż wymienione w pkt 6, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa".

Nie wdając się w szczegółowe rozważania w tym przedmiocie, należy tylko wskazać, że interesariuszami są zarówno podmioty sektora publicznego, jak i sektora prywatnego i pozarządowego – choć to tylko te ostatnie (prywatne i pozarządowe) uczestnicząc w procesie kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej konsumują swoje konstytucyjne prawo podmiotowe (prawo do partycypacji).

Prawodawca w sposób „sztywny" uregulował krąg podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych, pozbawiając jednocześnie organy gminy możliwości dokonywania jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie. Ani organ wykonawczy, ani organ stanowiąco-kontrolny nie mogą regulować katalogu podmiotów partycypujących w rewitalizacji – w obowiązującym porządku prawnym brakuje do tego podstaw, a działanie nie znajdujące podstaw w normach kompetencyjnych jest nielegalne.

Przedmiot konsultacji społecznych

Rekonstrukcja zakresu przedmiotowego konsultacji społecznych, czyli ustalenie katalogu spraw z zakresu rewitalizacji będących lub mogących być przedmiotem konsultacji społecznych, wymaga poczynienia dystynkcji i rozróżnienia konsultacji o charakterze obligatoryjnym oraz fakultatywnym – mają one bowiem odmienny i rozłączny względem siebie przedmiot.

Katalog spraw będących przedmiotem obligatoryjnych konsultacji społecznych został przez prawodawcę zamknięty i ograniczony do procesu sporządzania i uchwalania następujących projektów aktów polityki rewitalizacyjnej:
– uchwały rady gminy w sprawie ustalenia zasad wyznaczania składu oraz działania Komitetu Rewitalizacji (art. 7 ust. 3 ustawy);

– uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (art. 8 ust. 2 oraz art. 11 ust. 3 ustawy);
– gminnego programu rewitalizacji (art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy);
– zmiany gminnego programu rewitalizacji (art. 23 ustawy);
– uchwały rady gminy w sprawie konwergencji pozaustawowego programu rewitalizacji w gminny program rewitalizacji spełniający wymogi ustawy (art. 53 ust. 2 ustawy o rewitalizacji).

W tych sprawach przeprowadzenie konsultacji społecznych jest obligatoryjne. Uchybienie temu obowiązkowi powoduje negatywne skutki prawne. Organ nadzoru lub sąd administracyjny będzie zmuszony, ze względu na „istotne" naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić nieważność uchwalonego aktu polityki rewitalizacyjnej.

Prawodawca pominął w regulacji ustawowej konsultacje społeczne o charakterze fakultatywnym, w związku z czym ustawa nie ustala katalogu spraw, które mogą stać się ich przedmiotem. Milczenie ustawy nie uniemożliwia jednak organom gminy podejmowania działań. Wręcz przeciwnie, organy gminy mogą przeprowadzać konsultacje społeczne w różnych innych sprawach, co jest zdeterminowane jedynie gminną polityką partycypacyjną, zrozumieniem potrzeby partycypacji, otwartością piastunów organów na stanowiska społeczności lokalnej. Organy gminy mogą wykroczyć poza „standard minimalny" (pełniący funkcję gwarancyjną) oraz rozszerzyć zakres i skalę udziału interesariuszy w procesie rewitalizacji o inne sprawy. Dla przykładu organy gminy mogą przeprowadzać konsultacje fakultatywne w przedmiocie:
– projektu diagnozy – zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy prawnym obowiązkiem organu wykonawczego gminy, w określonych fazach procesu rewitalizacji, jest sporządzanie diagnoz uzasadniających dalsze rozstrzygnięcia tego organu i organów innych; nie ma żadnych przeciwwskazań przed wykorzystaniem konsultacji społecznych jako metody badawczej z dziedziny nauk społecznych do pozyskiwania różnorodnych informacji od „osobowych źródeł wiedzy" jakimi są mieszkańcy, aktywiści miejscy czy też lokalni przedsiębiorcy;
– projektu uchwały rady gminy w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji – rozdział 5 ustawy normuje kompleksowo jeden z instrumentów polityki rewitalizacyjnej,

jakim jest Specjalna Strefa Rewitalizacji; ustawa nie przewiduje w procedurze uchwałodawczej obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych, co nie oznacza, że organ sporządzający projekt uchwały nie może takowych zrobić; w tym jednak przypadku występują pewne ograniczenia, gdyż decyzja w przedmiocie podjęcia takiej uchwały, jej zakres terytorialny oraz termin obowiązywania jako ustalone w gminnym programie rewitalizacji nie mogą być przedmiotem konsultacji; natomiast przedmiotem konsultacji społecznych mogą być z pewnością kwestie merytoryczne, dotyczące poszczególnych rozwiązań prawnych projektowanej uchwały, tj. ustanowienia rozwoju społecznego budownictwa czynszowego jako celu publicznego, zasadność ustanowienia zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy, możliwość udzielania przez organy gminy dotacji remontowych;

– projektów innych uchwał rady gminy, zarządzeń wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz innych dokumentów sporządzanych i uchwalanych w ramach właściwości rzeczowej i miejscowej organów gminy.

Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że są także sprawy wyłączone spod zakresu przedmiotowego konsultacji społecznych w ogólności (wówczas jakiekolwiek konsultacje są niedopuszczalne) lub spod konsultacji społecznych uregulowanych w ustawie o rewitalizacji (wówczas znajdą zastosowanie ustawy odrębne, np. ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Organy gminy nie mogą przeprowadzać konsultacji społecznych w sprawach podlegającym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu w ustawowo uregulowanych trybach, których reżim wyłącza – bezpośrednio lub pośrednio - taką możliwość. Organ administracji publicznej załatwiający sprawy administracyjne o charakterze indywidualnym w drodze decyzji administracyjnej, bez względu na to, czy działa na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego czy ordynacji podatkowej, jest ściśle związany reżimem ustawy procesowej, strukturą procesu oraz sekwencją czynności, i nie może w toku postępowania konsultacji społecznych organizować. Takie działanie organu gminy, jako nie tylko nieznajdujące prawnej podstawy w ustawie procesowej, ale wręcz naruszające jej unormowania, skutkowałoby negatywnie na wydaną decyzję administracyjną kończącą postępowanie w sprawie.

W postępowaniu jurysdykcyjnym udział biorą, poza prowadzącym je organem, precyzyjnie określone strony (związane z przedmiotem postępowania kategorią interesu prawnego, a więc uprawnienia lub obowiązku) oraz podmioty na prawach strony. Udział innych podmiotów prawa, czyli interesariuszy rewitalizacji, jest niedopuszczalny.

Ponadto niekiedy organy gminy będę prawnie zobowiązane do przeprowadzania konsultacji społecznych na podstawie przepisów innych niż zawarte w ustawie o rewitalizacji. Zakres wykorzystania konsultacji społecznych z ustawy rewitalizacyjnej zależy wyłącznie od ich przedmiotu. Jeżeli dany akt polityki publicznej został uregulowany w innej ustawie, która przewiduje wymóg przeprowadzania w jego przedmiocie konsultacji, to zastosowanie znajdzie owa inna ustawa. Dla przykładu należałoby wskazać:

– ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która to określa warunki, zasady i tryby kształtowania i prowadzenia polityki rozwoju, determinującej w znaczącym zakresie politykę rewitalizacyjną gminy; dokumenty strategiczne, o których mowa w ustawie, podlegają uregulowanym w niej konsultacjom;
– ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która to ustawa jest ściśle związana z procesem rewitalizacji; przepisy u.p.z.p. przewidują trzy instrumenty polityki przestrzennej odgrywające istotną rolę w zakresie polityki rewitalizacyjnej, a są nimi: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan rewitalizacji; w procesach sporządzenia i uchwalania wskazanych aktów polityki prawodawca normuje partycypację społeczną odrębnie i odmiennie (np. art. 11 pkt 10, art. 17 pkt. 9, art. 37n u.p.z.p.);
– ustawę o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, która także możne znaleźć zastosowanie w procesie rewitalizacji, gdyż wybrane akty polityki rozwoju, polityki przestrzennej i polityki rewitalizacyjnej, podobnie jak i inne akty z zakresu administracji publicznej, mogą podlegać jej wymogom.

Zasady przeprowadzania konsultacji społecznych

Ustawa o rewitalizacji określa zasady przeprowadzania konsultacji społecznych. Wskazane w przepisach art. 6 ust. 2, 6, 7, 9 i 10 u.r. zasady pełnią wiele funkcji, wśród których należałoby szczególnie podkreślić funkcję gwarancyjną. Wymuszają one na organach gminy, a zwłaszcza na wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta, ustalone praktyki działania, a jednocześnie eliminują praktyki niepożądane. Tym samym zabezpieczają one prawa interesariuszy i wzmacniają wiarygodność organów, a także budują zaufanie.

Katalog zasad przeprowadzania konsultacji społecznych przedstawia się następująco:
– zasada edukowania i wyjaśniania wątpliwości, o której mowa w art. 6 ust. 6 u.r. – wójt, burmistrz, prezydent miasta prowadzi konsultacje społeczne w sposób ułatwiający zrozumienie prezentowanych treści i odnosi się do nich w przypadku, gdy jest to uzasadnione specyfiką konsultowanych treści, z użyciem wizualizacji oraz sporządzonych w języku niespecjalistycznym skrótów i zestawień informacji;
– zasada jawności, o której mowa w art. 6 ust. 2 i 9 tej ustawy – działania organu wykonawczego gminy powinny być jawne dla interesariuszy; organ powinien udostępniać informacje i materiały w trybach określonych w ustawie; ustawa nakłada na niego obowiązki informacyjne;
– zasada raportowania, o której mowa w art. 6 ust. 7 ustawy – organ wykonawczy ma obowiązek niezwłocznego opracowywania informacji podsumowującej przebieg konsultacji, która powinna zawierać dane o miejscu i czasie ich przeprowadzenia oraz omówienie ich przebiegu;
– zasada terytorialności, o której mowa w art. 6 ust. 10 ustawy – po wyznaczeniu obszaru rewitalizacji konsultacje społeczne w formach, o których mowa w art. 6 ust. 3 pkt 2, prowadzi się na tym obszarze lub jeżeli nie jest to możliwe w jego najbliższym sąsiedztwie.

Przywołane zasady mają charakter uniwersalny i znajdują zastosowanie do wszystkich konsultacji społecznych przeprowadzanych na podstawie przepisów ustawy o rewitalizacji, niezależnie od formy konsultacji.

Formy konsultacji społecznych

Forma konsultacji społecznych to zagadnienie niezwykle istotne dla funkcjonowania tej instytucji w praktyce. To właśnie od odpowiednio dobranej formy zależy skuteczność konsultacji. Prawodawca w art. 6 ust. 3 ustawy stworzył szeroki katalog form konsultacji społecznych:
– zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej;
– spotkania;
– debaty;
– warsztaty;
– spacery studyjne;
– ankiety;
– wywiady;
– wykorzystanie grup przedstawicielskich;
– zbieranie uwag ustnych.

W art. 6 ust. 4 u.r. ustawodawca wprowadził wymóg formalny, którego naruszenie powinno być kwalifikowane jako „istotne" naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Konsultacje społeczne prowadzi się bowiem zawsze z wykorzystaniem co najmniej trzech form. Jak bowiem stanowi art. 6 ust. 4: „Konsultacje społeczne prowadzi się z wykorzystaniem formy, o której mowa w ust. 3 pkt 1, oraz co najmniej dwóch form, o których mowa w ust. 3 pkt 2". Obligatoryjną formą konsultacji społecznych są więc każdorazowo uwagi zbierane w postaci papierowej lub elektronicznej (art. 6 ust. 3 pkt 1 u.r.). Ponadto obligatoryjne jest wykorzystanie przynajmniej dwóch spośród pozostałych form konsultacji, tj.: spotkania, debaty, warsztatu, spaceru studyjnego, ankiety, wywiadu, grupy przedstawicielskiej, zbieranie uwag ustnych (art. 6 ust. 3 pkt 2 u.r.). Wymóg łączenia różnych form konsultacji społecznych należy ocenić zdecydowanie pozytywnie, gdyż poszczególne metody doskonale się uzupełniają i stosowanie ich w sposób komplementarny znacząco zwiększa skuteczność procesu partycypacji.

Gmina prowadząca proces partycypacji może zadecydować o wykorzystaniu większej liczby form konsultacji społecznych lub łączenia ich w dowolnych konfiguracjach w celu zwiększenia ich skuteczności.

Poniżej w sposób syntetyczny i treściwy omówiono każdą z ustawowych form konsultacji społecznych.

Tabela 2. Ustawowe formy konsultacji społecznych

Lp.	Forma	Charakterystyka
1	Uwagi	Interesariusze rewitalizacji, zdefiniowani zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy, mogą w ramach konsultacji społecznych składać uwagi. Ustawodawca dopuszcza trzy formy składania uwag: – w postaci papierowej; – za pomocą środków komunikacji elektronicznej (np. mejla, formularza elektronicznego, portali społecznościowych)' – ustnie do protokołu. Konstrukcje i skutki prawne uwag, o których mowa w komentowanej ustawie, nie odbiegają zasadniczo od uwag unormowanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uwagi mają więc charakter „względnie skuteczny", organ administracji ma obowiązek się z nimi zapoznać (i dać tego wyraz), ale nie musi ich uwzględniać w treści projektowanego aktu prawnego. Co jednak istotne, wyłącznie uwagi papierowe i elektroniczne są obligatoryjną formą konsultacji społecznych. Uwagi ustne mają charakter dodatkowy, fakultatywny, a więc organ może tę formę konsultacji społecznych wykorzystać, ale nie jest do tego zobowiązany. Przedmiotowa forma konsultacji społecznych jest popularna m.in. dlatego, że łatwo ją przeprowadzić, a ponadto jest niekosztowna. Forma ta posiada jednak wady. Należą do nich w szczególności ryzyko niskiego poziomu uczestnictwa, czy niezrozumienie konsultowanych problemów przez odbiorców.
2	Spotkania	Użyty przez ustawodawcę termin ma szeroki zakres desygnatów i mieści się w nim wiele konkretnych form spotkań. Mogą być one zróżnicowane ze względu na kwestie metodologiczne. Stąd też organ może dopasować formę spotkania do konkretnych potrzeb i specyfiki obszaru. Niewątpliwie spotkaniem będzie: – zgromadzenie publiczne; – konferencja; – seminarium; – dyskusja/debata (którą ustawodawca wyodrębnił).

Lp.	Forma	Charakterystyka
		W literaturze fachowej można się spotkać z bardzo konkretnymi i dopracowanymi pod względem metodologicznym formami spotkań, np. kawiarnią obywatelską. Spotkania są otwarte dla wszystkich interesariuszy, umożliwiają zapoznanie się z konsultowanymi zagadnieniami, wyrażanie opinii i komentarzy, zgłaszanie wątpliwości i uzyskiwanie odpowiedzi na pytania. Z tego względu spotkania powinny być organizowane w miejscach powszechnie znanych i dostępnych, w czasie umożliwiającym obecność jak największej liczby zainteresowanych (np. organizowanie spotkań późnym popołudniem, w dni powszednie; odradza się organizowania spotkań w przeddzień ważnych świąt i dni urlopowych). Warto zadbać, by sala była przestronna i przewietrzona, wyposażona w wystarczającą liczbę krzeseł oraz sprzęt multimedialny z dobrym nagłośnieniem i kilkoma bezprzewodowymi mikrofonami. Aby spotkanie przebiegało sprawnie, warto przygotować jego plan i reguły obowiązujące wszystkich uczestników. Należy w wyprzedzeniem informować uczestników o przedmiocie spotkania. Przestrzeganie porządku i czasu wypowiedzi należy do prowadzącego. Dobrą praktyką jest skorzystanie z pomocy niezależnego moderatora specjalisty. W przypadku, gdy spotkanie dotyczy zagadnień będących przedmiotem konfliktu moderator przyjmuje też rolę mediatora.
3	Debaty	Debata to forma spotkania zakładająca otwarty udział dla wszystkich interesariuszy oraz nieograniczoną możliwość zabierania głosu przez uczestników. Ze względu na powyższe należy sformułować wymóg organizacji debaty w miejscu powszechnie znanym i dostępnym w godzinach umożliwiających udział. W debacie powinien wziąć udział wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub jego przedstawiciel, radni (w szczególności reprezentujący mieszkańców z danego obszaru), urzędnicy odpowiadający za politykę rewitalizacyjną. Forma debaty zapewnia element deliberacji, opierając się zasadniczo właśnie na wymianie poglądów, co w warunkach cywilizowanej i konstruktywnej dyskusji może być wstępem do wypracowania konsensusu.
4	Warsztaty	Warsztaty to forma spotkania zakładająca element edukacyjny. Są one prowadzone przez eksperta, który uczy uczestników i naprowadza ich na określone rezultaty, potrzebne ze względu na proces rewitalizacji. Ich istotą jest zaangażowanie przedstawicieli poszczególnych grup interesariuszy zorganizowanych w zespoły problemowe w pracę nad konkretnymi rozwiązaniami koncepcyjno-programowymi i planistycznymi w celu opracowania konkretnych propozycji.

Lp.	Forma	Charakterystyka
		Istnieje szereg metodologii organizacji warsztatów. Choć założenia i cel zastosowana tych techniki są wspólne, to w szczegółach różnią się one od siebie sposobem zaawansowania, czasem realizacji, wykorzystaniem specjalistycznych technik współpracy (np. budowaniem wspólnych modeli jako mechanizmem partycypacyjnym, stosowaniem technik cyfrowych dla masowej moderacji znacznej liczby uczestników), zaangażowaniem ekspertów, wielkością grup roboczych. W efekcie wybór formy warsztatowej przekłada się na koszt, czasochłonności i poziom trudności w organizacji warsztatów. Dobór techniki powinien być związany z zagadnieniem, któremu chce sprostać samorząd. Warsztaty są metodologią pozwalającą rozwiązywać złożone problemy projektowe, gdzie rozwiązaniem są np. działania inwestycyjne i projektowe.
5	Spacery studyjne	Spacer studyjny to narzędzie służące do: (1) pozyskiwania nowych danych lub (2) empirycznej weryfikacji danych uzyskanych za pomocą innych technik. Istotnym elementem spaceru studyjnego jest inna technika, zwana także obserwacją. Uczestnik spaceru obserwuje i poznaje za pomocą własnych zmysłów otoczenie, a na bazie obserwacji tworzy swój obraz rzeczywistości i wyrabia pogląd w danej sprawie. W razie potrzeby uczestnik spaceru powinien móc skonfrontować wątpliwości czy zadać pytanie osobie prowadzącej spacer studyjny (przewodnikowi, moderatorowi). Celowe jest bowiem organizowanie spacerów studyjnych przez osoby mające stosowne kwalifikacje i znające obszar. Przygotowanie spaceru studyjnego wymaga bowiem odpowiedniego określenia trasy spaceru, zorganizowania grupy i jego dokumentacji. Korzyścią ze stosowania tej techniki jest nieformalna atmosfera, w której odbywa się spacer i zaangażowanie interesariuszy w ich miejscu zamieszkania.
6	Ankiety	Ankieta to narzędzie służące do badania opinii publicznej. Należałoby ją uznać przede wszystkim za technikę badawczą o charakterze ilościowym, służącą do ustalania ilościowych aspektów badanych zjawisk. Składa się z grupy pytań adresowanych do respondentów. Mogą to być pytania zarówno otwarte, półotwarte, jak i zamknięte. Ankieta, w odróżnieniu od wywiadu, jest anonimowa. Przeprowadza się ją za pomocą różnych technik: (1) ankiety pocztowej (pytania do respondentów wysyła się pocztą), (2) ankiety elektronicznej (pytania umieszcza się online przy wykorzystaniu służącej do tego aplikacji), (3) ankiety telefonicznej (pytania zadaje się respondentom podczas rozmowy telefonicznej), (4) ankiety audytoryjnej (pytania przekazuje się w wersji pisemnej osobom zebranym w określonym miejscu, (5) ankiety ulicznej (pytania zadaje się przechodniom i odnotowuje w specjalnym kwestionariuszu).

Lp.	Forma	Charakterystyka
7	Wywiady	Wywiad to narzędzie służące do pozyskiwania informacji. Należałoby go uznać za technikę o charakterze jakościowym, przeznaczoną do szczegółowego badania określonej kategorii zjawisk. Wywiad przeprowadza się na podstawie uprzednio przygotowanego kwestionariusza. Przeprowadzający wywiad zadaje pytania otwarte, ewentualnie półotwarte. Wywiad, w odróżnieniu od ankiety, nie jest anonimowy. W kwestionariuszu odnotowuje się dane personalne rozmówcy.
8	Grupy przedstawicielskie	W procesie rewitalizacji uczestniczą różne grupy interesariuszy. Każda grupa ma swoich przedstawicieli w organie doradczym w Komitecie Rewitalizacji. Jednakże efektywność procesu rewitalizacji może powodować konieczność współdziałania organów gminy, a w szczególności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie tylko z jednostkowymi przedstawicielami grup interesariuszy, ale także z ich całymi reprezentatywnymi przedstawicielstwami. Dlatego też, jako formę konsultacji społecznych, traktuje się współdziałanie organów gminy z grupami przedstawicielskimi. Od konkretnych potrzeb i specyfiki obszaru będzie zależeć to, z jakimi grupami przedstawicielskimi niezbędna będzie współpraca. Mogą to być np. określone grupy zawodowe (np. rzemieślnicy, handlarze), grupy społeczne (np. młodzież, seniorzy) czy jeszcze inne (np. członkowie organów jednostek pomocniczych gminy – dzielnic, osiedli, sołectw).

Źródło: J. Szlachetko, M. Grabkowska, Ł. Pancewicz, *Komentarz do art. 6* [w:] J. Szlachetko, K. Szlachetko (Borówka) (red.), *Ustawa o rewitalizacji…*, s. 97–100.

iii. Wymogi proceduralne

Prawodawca nie unormował szczegółowo trybu działania organów gminy w ramach procedur konsultacyjnych. Ustalił jednak w art. 6 u.r. pewne wymogi proceduralne, do przestrzegania których zobowiązany jest organ wykonawczy gminy jako właściwy do przeprowadzania konsultacji społecznych. Co ważne, wskazana regulacja ma charakter kompleksowy w tym sensie, że jako jedyna w ustawie normuje przedmiotową materię, a komentowana ustawa nie zawiera żadnego upoważnienia, na podstawie którego właściwy organ gminy mógłby doregulować tryb przeprowadzania konsultacji inaczej[154].

[154] W samorządowych ustawach ustrojowych przyjęto inne założenia. Działając na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g., art. 3d ust. 2 u.s.p. oraz art. 10a ust. 2 u.s.w. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada/sejmik) w formie uchwały ustala zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych i ma w tym zakresie dużą swobodę.

Ustalenie struktury procedury działania organu wykonawczego i sekwencyjności składających się na nią czynności wymaga wykładni przepisów art. 6 ust. 2-10 ustawy. Ich analiza pozwala wyodrębnić takie czynności, jak:
– inicjowanie konsultacji społecznych;
– zawiadamianie o konsultacjach interesariuszy;
– przeprowadzanie konsultacji w ustawowych formach;
– opracowanie wyników konsultacji,
– ogłaszanie społeczności lokalnej wyników konsultacji.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy podmiotem formalnie inicjującym konsultacje społeczne jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Przeprowadzanie konsultacji jest obowiązkiem prawnym organu wykonawczego, który może zainicjować konsultacje społeczne w wyniku nieformalnych oddziaływań interesariuszy, w tym wskutek wniosku wniesionego przez wskazane podmioty na podstawie przepisów k.p.a.

Obowiązkiem podmiotu inicjującego konsultacje społeczne (a więc wójta, burmistrza, prezydenta miasta) jest poinformowanie o fakcie zainicjowania konsultacji „możliwie szerokiego grona interesariuszy". Realizacja obowiązku informacyjnego powinna nastąpić jednocześnie w kilku formach, tj. poprzez: (1) ogłoszenie na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej, (2) obwieszczenie (usytuowane w miejscach powszechnie dostępnych, a zatem w siedzibie organu, na tablicach i słupach ogłoszeniowych, ale także w przestrzeni wirtualnej, tj. w serwisie własnym gminy i innych stronach internetowych), (3) ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. W zawiadomieniu o konsultacjach społecznych – bez względu na jego formę – należy wskazać termin (w tym godzinę) i miejsce konsultacji, a ponadto określić ich formę. Interesariuszy zawiadamia się o konsultacjach nie później niż w terminie 7 dni przed dniem ich przeprowadzenia.

Niezwłocznie po zakończeniu konsultacji społecznych, o czym stanowi art. 6 ust. 7 ustawy, wójt, burmistrz, prezydent miasta opracowuje informację podsumowującą jej przebieg. Należy opracować odrębną informację podsumowującą dla każdej z form konsultacji społecznych. Owa informacja podsumowująca powinna zawierać dane o terminie i miejscu konsultacji społecznych, a dodatkowo powinna opisywać ich przebieg.

Charakterystyka będzie wyglądała odmiennie dla poszczególnych form konsultacji.

Organ wykonawczy gminy, po przeprowadzaniu konsultacji społecznych, realizuje kolejny obowiązek informacyjny i powiadamia interesariuszy o ich wynikach. Właściwy organ, zgodnie z art. 6 ust. 8 i 9 ustawy, przede wszystkim powinien ogłosić na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej: (1) informacje podsumowujące konsultacje społeczne, a także (2) projekty dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym oraz projekty dokumentów uwzględniających zmiany wprowadzone w wyniku konsultacji społecznych. Prawnie dopuszczalne, a pozaprawnie uzasadnione, są także inne formy realizacji wskazanego obowiązku (np. zamieszczenie wskazanych informacji w serwisie własnym gminy, na innych stronach internetowych, portalach społecznościowych lub ich rozsyłanie poprzez systemy newsletter).

b. Komitet Rewitalizacji

Partycypacja społeczna w kształtowaniu i prowadzeniu polityk publicznych może mieć charakter zorganizowany i zinstytucjonalizowany[155], przybierający postać „organów partycypacji społecznej", zwanych także w prawie i nauce prawa: „organami doradczymi" (o składzie społecznym), „zespołami", „radami", „komisjami" czy „komitetami"[156]. Pomimo bogactwa terminologicznego *de iure* chodzi o jednolitą formę

[155] Organy partycypacji społecznej są „zinstytucjonalizowaną" formą udziału społeczności lub społeczeństwa w podejmowaniu decyzji publicznych. Tak też są one charakteryzowane w doktrynie prawa administracyjnego, np. przez A. Gronkiewicz oraz A. Ziółkowską (A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Komisje, rady, zespoły jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 284).

[156] Wskazana kategoria pojęciowa określana jest – tak w prawie, jak i w nauce prawa – różnorodnymi terminami. W prawie najczęściej pojawiają się terminy tj.: „rady", „zespoły" (w tym „zespoły o charakterze inicjatywnym i doradczym"), „komisje" i „komitety". W nauce prawa wykorzystanie znajdują także terminy tj.: „organy partycypacji społecznej", „organy doradcze", „ciała doradczo-opiniodawcze".

partycypacji społecznej, którą należałoby scharakteryzować za pomocą następujących cech:
– są to organy doradcze usytuowane przy decyzyjnych organach administracji publicznej;
– istnieją z woli ustawodawcy lub na podstawie decyzji organu administracji publicznej, który został wyposażony w stosowną kompetencję;
– pełnią funkcje doradcze (inicjatywne, konsultacyjne, opiniodawcze), wspierają organy administracji wiedzą fachową, kwalifikacjami zawodowymi, doświadczeniem praktycznym lub legitymacją demokratyczną[157];
– w ich skład wchodzą przedstawiciele różnych instytucji i środowisk, którzy czynią to społecznie lub też za zwrotem kosztów;
– funkcjonują w systemie kadencyjnym[158].

Organy partycypacji społecznej są trwałą, stałą i zinstytucjonalizowaną formą udziału określonych podmiotów spoza systemu administracji publicznej w procesach decyzyjnych. Ich pozycja w ustroju administracji publicznej czy strukturze organu administracyjnego jest jednak dosyć słaba, ponieważ nie mają one samoistnego i samodzielnego znaczenia. Nie posiadają własnych zadań publicznych, a jedynie działają w sferze zadań organu administracji publicznej, przy którym są usytuowane. Nie posiadają własnego budżetu czy planu finansowego, a ich obsługa jest finansowana ze środków organu decyzyjnego[159].

Kierując się kwestią modalności można wyróżnić organy: (1) obligatoryjne oraz (2) fakultatywne. Obligatoryjne organy partycypacji społecznej istnieją z woli ustawodawcy wyrażonej w normie obowiązującego prawa, z reguły w normie ustawowej. To ustawa przesądza wówczas o istnieniu określonego organu doradczego, pozostawiając organowi

[157] Zob. więcej: C. Kosikowski, *Rola organów opiniodawczych i ekspertów w tworzeniu prawa podatkowego w Polsce*, Przegląd Legislacyjny 2005, nr 1 (47).
[158] Podobnie: J. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016, s. 221.
[159] W przedmiocie charakteru prawnego organów partycypacji społecznej wypowiadały się także sądy administracyjne, dostrzegające rozliczne wątpliwości w ich pozycji i funkcjonowaniu. Zob.: postanowienie NSA z dnia 28 lutego 2006 r. II GZ 10/06, niepubl.; postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 14 maja 2009 r., II SAB/Bk 2/09, [w:] http://orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 10.12.2018].

administracyjnemu kompetencje w zakresie kształtowania jego organizacji wewnętrznej i trybu działania, a także składu osobowego. Fakultatywne organy powstają w skutek decyzji właściwego organu administracji publicznej, działającego na podstawie ustawowej kompetencji. W tym przypadku ustawa dopuszcza możliwość powołania organu partycypacji społecznej, dając organowi administracyjnemu swobodę działania.

Organy partycypacji społecznej są najczęściej określane mianem organów doradczych. Sformułowanie „doradcze" najpełniej oddaje ich pozycję i funkcję przy organie decyzyjnym. Organy te istnieją tylko i wyłącznie po to, żeby doradzać, przy czym doradztwo to może przybierać różne formy. Stanowią one gremium konsultacyjne, które obraduje w przedmiocie spraw poruczonych (z zakresu działania organu decyzyjnego), udzielając wsparcia w formie opinii. Doradztwo to służy kształtowaniu treści ostatecznego rozstrzygnięcia (w rozumieniu teorii organizacji i zarządzania) organu administracyjnego, a jednocześnie:
– wzbogaca zasób informacyjny organu;
– transmituje do procesu decyzyjnego zewnętrzne oceny i opinie;
– harmonizuje różnorodne interesy – prawne i faktyczne, publiczne i prywatne, kolektywne i indywidualne[160];
– ułatwia rozwiązywanie konfliktów decyzyjnych[161];
– legitymizuje działalność organu i jego decyzje.

Z samej istoty doradztwa wynika, że nie jest ono dla organu decyzyjnego wiążące, a zakres wykorzystania konsultacji czy opinii organu partycypacji społecznej zależy od wielu czynników: (1) kultury urzędowania (otwartości i zaufania organu decyzyjnego do organu partycypacji

[160] Zdaniem J. Bartkowskiego: „nowoczesne formy partycypacji społecznej są konsekwencją potrzeby szerokiego uwzględniania interesów jednostkowych i środowiskowych w działaniach administracji publicznej, za ich pośrednictwem bowiem następuje realizacja praw i interesów jednostkowych oraz kontrola decyzji istotnych dla obywateli lub ich grup, wykonywana przez samych zainteresowanych" (J. Bartkowski, *Tradycje partycypacji w Polsce* [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej,* Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 88).

[161] Według E. Knosali funkcjonowanie organów doradczych jest: „istotną formą rozwiązywania konfliktów decyzyjnych" (E. Knosala, *Zarys nauki administracji,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 175).

społecznej), (2) fachowości organu doradczego (prestiżu, renomy, autorytetu), (3) stanu faktycznego (sytuacji politycznej).

Organy doradcze są formą partycypacji społecznej m.in. dlatego, że w ich skład wchodzą podmioty spoza systemu administracji publicznej, tj. niepodporządkowane organizacyjnie i niepodległe służbowo organowi decyzyjnemu. Członkami organów partycypacji społecznej są osoby fizyczne wyróżniające się wiedzą, kwalifikacjami lub doświadczeniem, ewentualnie posiadające legitymację demokratyczną czy umocowanie do reprezentacji określonych instytucji czy środowisk. Udział w organie jest działaniem *pro publico bono,* to przejaw służby obywatelskiej, a nie wykonywania zawodu czy działalności zarobkowej. Co najwyżej dopuszcza się zwrot kosztów przejazdu lub zlecanie usług eksperckich, jeżeli są niezbędne dla przedmiotu działalności organu[162].

Jako egzemplifikację dotychczasowych rozważań należałoby wymienić takie organy doradcze jak:
– rady działalności pożytku publicznego[163] -
– komisje urbanistyczno-architektoniczne[164];
– komitety rewitalizacji[165];
– rady rynku pracy[166];
– społeczne rady ds. osób niepełnosprawnych[167];
– młodzieżowe rady gminy[168];
– gminne rady senioralne[169];
– rady sportu[170].

---

[162] Co podkreśla J. Szlachetko: „(…) udział w składzie zespołu ma charakter społeczny. Oznacza to, że członkom zespołu nie przysługuje z tego tytułu prawo do wynagrodzenia. Zdarza się jednak, że przepisy ustawowe przyznają członkom zespołów prawa do różnych świadczeń, których zasadniczym celem jest zrekompensowanie włożonych w działalność zespołu czasu i pracy" (J. Szlachetko, *Udział podmiotów…,* s. 225).

[163] Rozdział 5 i 6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

[164] Art. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

[165] Art. 7 ustawy o rewitalizacji.

[166] Art. 22 i art. 23 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

[167] Rozdział 9 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób z niepełnosprawnością.

[168] Art. 5b ustawy o samorządzie gminnym.

[169] Art. 5c ustawy o samorządzie gminnym.

[170] Art. 30 ustawy o sporcie.

Co jednak podkreślają A. Gronkiewicz oraz A. Ziółkowska: „Funkcjonowanie różnych organów doradczo-opiniodawczych przewiduje wiele ustaw branżowych prawa administracyjnego materialnego”[171]. Trudno oszacować skalę zjawiska, ale nie przesadzając (będąc wręcz zachowawczym), należałoby stwierdzić, że jest ich co najmniej kilkadziesiąt (a pewnie i jeszcze więcej). Taki stan rzeczy powoduje, że w doktrynie prawa administracyjnego formułuje się niekiedy postulaty *de lege ferenda* sporządzenia i uchwalenia ustawy ramowej, która wyposażałaby decyzyjne organy administracji publicznej w ogólną normę kompetencyjną do powoływania organów partycypacji społecznej na potrzeby realizacji wszystkich lub wybranych zadań publicznych[172].

i. Podstawa prawna powołania i działania Komitetu Rewitalizacji

Zadania z zakresu rewitalizacji, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy, mają charakter fakultatywny. Organy gminy dysponując więc w tej sferze pełną dyskrecjonalnością mogą zadecydować zarówno o rewitalizacji obszaru zdegradowanego, jak i o jej braku. Decydując się jednak na rozpoczęcie procesu rewitalizacji, a zatem także na kształtowanie i prowadzenie polityki rewitalizacyjnej, organy gminy są przez prawodawcę zobowiązane do powołania Komitetu Rewitalizacji. Jest to bowiem obligatoryjna forma udziału interesariuszy w procesie rewitalizacji, o czym przesądza art. 7 ustawy o rewitalizacji.

Obowiązująca ustawa nie tworzy Komitetu Rewitalizacji, lecz upoważnia do tego właściwe organy gminy. Przy czym proces ten jest dwuetapowy:
– rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji (art. 7 ust. 2 i 3 u.r.), a następnie
– wójt, burmistrz, prezydent miasta wydaje, działając na podstawie uchwały rady gminy, zarządzenie w sprawie powołania Komitetu Rewitalizacji (art. 7 ust. 4 ustawy).

---

[171] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Komisje, rady, zespoły…*, s. 284.

[172] Zob. więcej J. Szlachetko, *Komisje doradcze przy organach administracji publicznej. Propozycja prawnej regulacji,* Przegląd Prawa Publicznego 2014, nr 6, s. 102–110.

W pierwszej kolejności rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji. Zgodnie z art. 7 ust. 3 *in fine*: „Uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego". Jest ona zatem aktem prawa wewnętrznie obowiązującego. Dodać należy, że znaczna część uchwał o charakterze ustrojowym i organizacyjnym ma jednakowy charakter prawny.

Podejmując przedmiotową uchwałę rada gminy powinna wyczerpująco uregulować materię określoną w upoważnieniu ustawowym. Składające się na nią zagadnienia wynikają z art. 7 ust. 2 ustawy: „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". Zasadniczo należałoby zatem wyróżnić: (1) zasady wyznaczania składu oraz (2) zasady działania organu. Organ stanowiąco-kontrolny ma prawny obowiązek uregulowania całokształtu materii, inaczej bowiem uniemożliwi organowi wykonawczemu powołanie Komitetu Rewitalizacji (w razie braku określenia zasad wyznaczania składu) lub uniemożliwi Komitetowi funkcjonowanie (w razie braku ustalenia zasad działania organu). Niepełna realizacja upoważnienia ustawowego przez radę gminy powoduje istotną wadliwość uchwały, a w konsekwencji stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Prawodawca w art. 7 ust. 2 ustawy posłużył się dwoma sformułowaniami, których znaczenie należy ustalić w procesie dokonywania wykładni. Nie rozwinął on bowiem, co zresztą jest w pełni zrozumiałe, ani znaczenia zwrotu „zasady wyznaczania składu", ani zwrotu „zasady działania Komitetu". Posłużył się on jednak pewnymi wytycznymi, wiążącymi dla organów gminy. W przepisie art. 7 ust. 2 stanowi, iż organ powinien w uchwale: (1) uwzględnić funkcję Komitetu oraz (2) zapewnić wyłanianie przez interesariuszy ich przedstawicieli. Nie ulega wątpliwości, że wskazane wytyczne dotyczą przede wszystkim „zasad wyznaczania składu" Komitetu Rewitalizacji.

Należy zauważyć, że prawodawca umożliwił powoływanie jednego lub kilku Komitetów Rewitalizacji zależnie od polityki delimitacyjnej gminy i liczby wyznaczonych podobszarów rewitalizacji. Przepis art. 7 ust. 1 *in fine* stanowi bowiem, iż: „Dopuszcza się powołanie osobnych Komitetów Rewitalizacji dla wyznaczonych podobszarów rewitalizacji".

Oznacza to, że w razie wyznaczenia jednego obszaru rewitalizacji powołuje się jeden Komitet Rewitalizacji, zaś w razie wyznaczenia kilku podobszarów rewitalizacji – powołuje się jeden komitet lub kilka. Z wykładni literalno-logicznej powołanego przepisu wynika, że liczba komitetów rewitalizacji – w razie decyzji o powołaniu kilku organów – każdorazowo musi odpowiadać liczbie podobszarów rewitalizacji. W związku z powyższym należy dostrzec funkcję uchwały delimitacyjnej, od której ustaleń zależy regulacja w zakresie liczby organów partycypacji społecznej. Rozwiązanie to wydaje się w pełni uzasadnione.

Prawodawca ustalił termin podjęcia tej uchwały w sposób dosyć liberalny. Jak stanowi art. 7 ust. 3 *in principio:* „Zasady, o których mowa w ust. 2, określa, w drodze uchwały, rada gminy przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji albo w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące, licząc od dnia jego uchwalenia". Z przywołanego przepisu jednoznacznie wynika, że uchwała rady gminy może zostać podjęta przed uchwaleniem lub po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od tego wydarzenia. Dopiero od tego momentu biegnie termin wydania przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta stosownego zarządzenia[173].

[173] Zgodnie z art. 7 ust. 5: „W przypadku gdy Komitet Rewitalizacji został powołany przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, w programie tym określa się niezbędne zmiany w uchwale, o której mowa w ust. 3, w tym dotyczące powołania Komitetu Rewitalizacji dla podobszaru rewitalizacji objętego tym programem". Gminny program rewitalizacji jest dokumentem o charakterze strategicznym, programującym politykę rewitalizacyjną na terenie gminy. Organy gminy normują w nim zagadnienia, o których mowa w art. 15 ustawy o rewitalizacji. Warto zauważyć, że art. 15 ust. 1 pkt 8 wymaga, ażeby gminny program rewitalizacji określał m.in.: „opis struktury zarządzania realizacją gminnego programu rewitalizacji". Ustawa nie wyjaśnia pojęcia „struktury zarządzania realizacją (…)". Nie ulega jednak wątpliwości, że Komitet Rewitalizacji stanowi istotny element tej struktury zarządczej. Dlatego też uchwalenie gminnego programu rewitalizacji może niekiedy powodować konieczność dokonania stosownych zmian w uchwale rady gminy w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji, co dobitnie stwierdza art. 7 ust. 5 ustawy. Zgodnie z art. 7 ust. 6: „Zmiana uchwały, o której mowa w ust. 3, w sposób zgodny z gminnym programem rewitalizacji, następuje niezwłocznie po uchwaleniu tego programu. Po zmianie uchwały wójt, burmistrz albo prezydent miasta zmienia zarządzenie powołujące Komitet Rewitalizacji".

Termin, o którym mowa w art. 7 ust. 3 *in principio* ma jedynie charakter instrukcyjny. Oznacza to, że podjęcie uchwały z naruszeniem tego terminu samo w sobie nie wywołuje negatywnym skutków prawnych, o ile organy gminy w odpowiednim czasie sanują stan bezczynności. Jeżeli bowiem norma obowiązującego prawa wymaga udziału Komitetu Rewitalizacji w określonym postępowaniu prawnym, to brak Komitetu i jego opinii uchodzi za istotną wadę rzutującą na legalność całego postępowania. Tym samym organy gminy mogą naprawić swą bezczynność do „pewnego momentu" (zob. art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. a oraz art. 22 ustawy o rewitalizacji).

Wskazana regulacja ogranicza funkcjonalność Komitetu Rewitalizacji. Staje się on bowiem organem obligatoryjnym jedynie w procesie prowadzenia polityki rewitalizacyjnej – a zdaje się, że jest równie potrzebny, albo i potrzebniejszy, w procesie jej kształtowania, w szczególności na etapie sporządzania i uchwalania uchwały delimitacyjnej czy gminnego programu rewitalizacji. Owszem, organy gminy mogą go powołać do życia wcześniej, jednak nie muszą tego czynić i wielokroć tego nie czynią, choć jest to uzasadnione. Należałoby zaryzykować tezę, że udział interesariuszy w procesie kształtowania polityki rewitalizacyjnej za pomocą takich aktów jak uchwała delimitacyjna czy gminny program rewitalizacji jest szczególnie istotny i uzasadniony, a tym samym konieczny.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 zdanie drugie: „Podjęcie uchwały jest poprzedzone konsultacjami społecznymi". Oznacza to, że proces sporządzania i uchwalania przedmiotowej uchwały ma charakter partycypacyjny. Interesariusze rewitalizacji uczestniczą w nim w ramach instytucji konsultacji społecznych, o której mowa w art. 6 ustawy. Zaniechanie organizacji i przeprowadzenia konsultacji stanowi o istotnej wadliwości postępowania uchwałodawczego.

W drugiej kolejności wójt, burmistrz, prezydent miasta wydaje zarządzenie w sprawie powołania Komitetu Rewitalizacji. Według art. 7 ust. 4 ustawy: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta niezwłocznie po podjęciu przez radę gminy uchwały, o której mowa w ust. 3, powołuje, w drodze zarządzenia, Komitet Rewitalizacji". Co podkreśla A. Bochentyn: „Zarządzenie jest formą działania charakterystyczną dla organów jednoosobowych (monokratycznych). Zastosowanie innej prawnej formy

działania organu przy powołaniu Komitetu jest niedopuszczalne”[174]. Przedmiotowe zarządzenie jest aktem prawa wewnętrznie obowiązującego, który podlega nadzorowi wojewody[175].

Obowiązek organu wykonawczego, zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu, aktualizuje się po „podjęciu” przez radę gminy uchwały w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji. Należy jednak wyjaśnić, że samo „podjęcie” uchwały, czyli jej uchwalenie przez organ stanowiąco-kontrolny gminy, nie rozpoczyna biegu terminu na wydanie zarządzenia przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Organ wykonawczy gminy powinien bowiem rozpocząć działania dopiero wówczas, gdy uchwała wejdzie w życie. To wejście w życie uchwały czyni ją obowiązującą w lokalnym porządku prawnym i rozpoczyna bieg terminu.

Ustawa wymaga, ażeby zarządzenie zostało wydane „niezwłocznie” po podjęciu uchwały, czyli bez zbędnej zwłoki. Trzeba jednak pamiętać, że każda uchwała rady gminy jest przekazywana do wojewody, który jest organem nadzoru, a niekiedy również organem publikacyjnym (choć akurat uchwała rady gminy w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji będąca aktem prawa wewnętrznie obowiązującego nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym[176]). Wójt, burmistrz, prezydent miasta nie powinien zatem czynić użytku z kompetencji do powołania Komitetu Rewitalizacji dopóki wojewoda nie dokona oceny legalności uchwały stanowiącej przecież podstawę prawną jego działania. Taka wykładnia służy wyeliminowaniu potencjalnych problemów, w szczególności mogących

[174] A. Bochentyn, *Komentarz do art. 7* [w:] J. Szlachetko, K. Szlachetko (Borówka) (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz,* Wydawnictwo Instytutu Metropolitalnego, Gdańsk 2017, s. 110.

[175] Zob. wyrok NSA z dnia 16 września 2003 r., II SA/Wr 854/03, LEX nr 82901.

[176] Katalog aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określa art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wskazuje on konieczność publikowania wszelakich aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, uchwał budżetowych województw, powiatów i gminy, a także „innych aktów prawnych, informacji, komunikatów, obwieszczeń i ogłoszeń, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne” (art. 13 pkt 10 ustawy). Jednakże uchwała, o której mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o rewitalizacji, takim „innym aktem prawnym” nie jest, gdyż żaden przepis szczególny nie wprowadza obowiązku jej ogłoszenia.

wyniknąć ze stwierdzenia nieważności przez wojewodę uchwały w całości lub w części.

Skutkiem prawnym wskazanego zarządzenia jest powstanie organu partycypacji społecznej o określonych kompetencjach oraz ukształtowanym składzie osobowym. Powstanie Komitetu Rewitalizacji należy oceniać w kategoriach:
– „warunku formalnego" jest to organ konieczny w procesie rewitalizacji, zaś jego brak w określonych prawem sytuacjach rzutuje na wadliwość aktów lub czynności z zakresu rewitalizacji;
– „warunku materialnego" organ ten powinien być traktowany nie tylko jako „konieczność", ale przede wszystkim jako cenne źródło wiedzy, kompetencji i doświadczenia, które dodatkowo legitymizuje proces decyzyjny.

Co jeszcze zauważa A. Bochentyn: „Należy zwrócić uwagę, że przed wejściem u.r. w niektórych gminach funkcjonowały organy doradcze realizujące zadania zbliżone do tych, które wykonuje Komitet Rewitalizacji. Podkreślenia wymaga, że określone podmioty nie mogą być uznane za Komitety Rewitalizacji bądź przekształcone w te Komitety. Mogą one natomiast w dalszym ciągu funkcjonować zarówno w gminach realizujących zadania z zakresu rewitalizacji na podstawie przepisów u.r., jak również w gminach niekorzystających z narzędzi przewidzianych przez komentowaną ustawę. Zaznaczyć trzeba jednak, że w gminach należących do pierwszej grupy obligatoryjne jest powołanie Komitetów Rewitalizacji na zasadach przewidzianych w art. 7 u.r."[177].

ii. Konstrukcja prawna Komitetu Rewitalizacji

Zakres działania i kompetencje

O funkcji Komitetu Rewitalizacji w procesie kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej stanowi art. 7 ust. 1 ustawy o rewitalizacji. Zgodnie z jego brzmieniem: „Komitet Rewitalizacji stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni

[177] A. Bochentyn, *Komentarz do art. 7…*, s. 111.

funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta". Z powołanego przepisu niezbicie wynika, że:
– Komitet Rewitalizacji uczestniczy w całym procesie rewitalizacji, we wszystkich jego fazach (w przygotowaniu, prowadzeniu i ocenie rewitalizacji);
– stanowi forum współpracy i dialogu oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą.

Z przywołanego przepisu wyłania się zatem szeroki zakres wykorzystania Komitetu, skoro w toku całego procesu rewitalizacji powinien on „stanowić forum współpracy i dialogu" oraz „pełnić funkcję opiniodawczo-doradczą" organu wykonawczego gminy. Optymizm jednak gaśnie przynajmniej na początku, wskutek kompleksowej wykładni ustawy o rewitalizacji. Jedynie dwa przepisy ustawy o rewitalizacji (art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. a oraz art. 22 ust. 4) i jeden przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 37j ust. 1) odwołując się do funkcjonalności Komitetu Rewitalizacji urzeczywistniają zamysł prawodawcy i wyposażają organ w konkretne kompetencje, zaś wszystkie pozostałe regulacje milczą na ten temat. Wydawać by się zatem mogło, że istnieje znacząca niewspółmierność pomiędzy zakładaną funkcją i planowanym zakresem działania organu, a sferą jego konkretnych kompetencji. Jest to jednak wrażenie pozorne, mylne, gdyż organy partycypacji społecznej w odróżnieniu od decyzyjnych organów administracji publicznej mogą mieć „swobodniej" określoną podstawę prawną działania. W praktyce oznacza to, że „źródeł" kompetencji Komitetu Rewitalizacji może być co najmniej kilka. Mogą one wynikać zarówno z ustawy, jak i aktów wykonawczych do ustawy. Rzeczywista funkcjonalność (a zarazem i przydatność) Komitetu Rewitalizacji jest zatem wypadkową:
– obowiązującej ustawy;
– polityki rewitalizacyjnej gminy, oraz
– jej praktyki partycypacyjnej.

Określając rzeczywistą funkcjonalność Komitetu Rewitalizacji należy mieć więc na względzie zarówno uwarunkowania prawne, jak i faktyczne. Z pozycji prawnej pojawiają się jej trzy zasadnicze determinanty:
– zakres działania;
– zadania;
– kompetencje.

W doktrynie prawa administracyjnego jako „zakres działania" rozumie się „wyliczenie spraw, jakimi organ się zajmuje"[178]. Zakres działania określa więc w ujęciu przedmiotowym (rzeczowym) zasięg i skalę funkcjonowania podmiotu czy organu. Prawodawca czyni to najczęściej wymieniając kategorie spraw, którymi zajmować się ma dana „struktura". Funkcja zakresu działania jest więc o tyle istotna, że stanowi ograniczenie, granicę, w procesie ustalania funkcjonalności. Wykonywane przez podmiot zadania czy kompetencje nie mogą wykraczać poza wynikający z norm ustrojowo-organizacyjnych zakres działania.

Rekonstrukcja zakresu działania Komitetu Rewitalizacji nie nastręcza jakichkolwiek trudności. Wynika on bowiem ze sformułowania, jakim prawodawca się posłużył w art. 7 ust. 1 ustawy, a mianowicie: „w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji". Z jednej więc strony ustawa ogranicza działalność Komitetu do spraw z zakresu rewitalizacji, definiowanej zgodnie z art. 2 ust. 1. Z drugiej zaś strony wskazuje, że Komitet aktywnością obejmuje wszystkie fazy procesu rewitalizacji, a więc zarówno proces kształtowania, jak i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej; uczestniczy w fazie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji.

W końcu pozostaje kwestia kompetencji. W prawie administracyjnym eksponuje się konieczność legitymowania działalności podmiotów czy organów tzw. normami kompetencyjnymi. To normy kompetencyjne wskazują właściwy organ, określają przedmiot zachowania (czynność, akt), a także wskazują jego modalność (zachowanie może być nakazane, zakazane, dobrowolne, fakultatywne). Tak spostrzegane normy są „prawnymi podstawami" działania, determinującymi zasięg, skalę i jakość funkcjonowania administracji. Zarówno działanie bez kompetencji, jak i naruszające kompetencje, jest wadliwe i wywołuje negatywne skutki prawne.

Normy kompetencyjne mogą mieć jednak różny charakter. Niekiedy dokonuje się rozróżnienia takich norm na: (1) normy kompetencji ogólnej i (2) szczegółowej. Różnią się one m.in. sposobem związania organu. Norma kompetencji ogólnej związuje organ, ale w „luźny" sposób, z kolei norma kompetencji szczegółowej w sposób ścisły. Przywołany po-

[178] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne,* Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 107.

dział jest powiązany z formami działania administracji. Podkreśla się bowiem, że normy kompetencji ogólnej – a nawet normy zadaniowe – mogą stanowić prawną podstawę do podejmowania działań o charakterze faktycznym, w szczególności społeczno-organizatorskim, zaś normy kompetencji szczegółowej do podejmowania działań prawnych, w tym władczych (np. wydawania aktów normatywnych, generalnych lub indywidualnych aktów administracyjnych). Takie stanowisko zajmuje zarówno judykatura[179], jak i jurysprudencja[180].

---

[179] Jak stwierdził WSA w Poznaniu: „Jednym z kryteriów rozróżniania form działania administracji publicznej jest kryterium skutku prawnego. Na podstawie tego kryterium wyróżnia się działania prawne i działania faktyczne. Działania prawne zawsze wywołują skutki prawne, przez które rozumie się najczęściej nawiązanie, zmianę lub rozwiązanie stosunku prawnego. Z tego powodu muszą być one określone prawem i opierać się na konkretnej podstawie prawnej, tj. wyraźnie formułującej kompetencję organu do takiego właśnie działania. Działania faktyczne nie wywołują skutków prawnych (ewentualnie pośrednio). Typowe działania faktyczne nie muszą być ściśle określone prawem, a ich podstawa prawna może się zawierać w normie kompetencyjnej albo w normie określającej zakres zadań danego organu" (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2009 r., IV SA/Po 608/09, LEX nr 570531). Por.: wyrok NSA z dnia 18 lipca 2012 r., II GSK 911/11, LEX nr 1225707; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 września 2012 r., IV SA/Po 587/12, LEX nr 1222454; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r., IV SA/Po 112/13, LEX nr 1317320; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 października 2008 r., II SA/Rz 506/08, LEX nr 505412; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2008 r., III SA/Wr 691/07, LEX 506860.

[180] Jak uważa J. Lang: „Związanie administracji prawem zależy także od rodzaju działań podejmowanych przez organy administracji państwowej i inne podmioty. Ogólnie można powiedzieć, że działania o charakterze faktycznym związane są prawem stosunkowo luźno. Wymaga się jedynie, aby były one oparte na jakiejś podstawie prawnej, na przykład na ogólnej normie kompetencyjnej wyprowadzonej z przepisów administracyjnych, określających zakres czynności związanych z danym stanowiskiem pracy czy instytucją oraz rodzaje więzi łączących poszczególne stanowiska i instytucje. Inaczej przedstawia się problem działań o charakterze prawnym. Są one z zasady dość ściśle zdeterminowane przez prawo, aczkolwiek stopień ich związania także nie jest jednakowy. Najściślej określone są te działania, które zmieniają sytuację indywidualnie określonych podmiotów znajdujących się na zewnętrz administracji. Wymaga się, aby działania takie miały podstawę zarówno w przepisach prawa materialnego, jak i formalnego – ustrojowego i proceduralnego. Są też one dokładniej opisane ze względu na ich dopuszczalność, moc prawną i wywoływane skutki" (J. Lang, *Zagadnienia wstępne* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne,* Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 19–20).

Działalność Komitetu Rewitalizacji należałoby zakwalifikować jako działalność faktyczną. Czynności i akty tego organu nie wywołują bowiem bezpośrednio żadnych skutków prawnych, a nawet nie mają charakteru oświadczeń woli, a co najwyżej stanowią oświadczenia wiedzy. Oczywiście fakt pominięcia Komitetu Rewitalizacji w określonej procedurze decyzyjnej stanowi naruszenie prawa, nawet istotne, i może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności procedowanego aktu, ale nie czyni to jeszcze czynności czy aktów Komitetu działaniami prawnymi. Niniejsze ustalenie jest istotne w kontekście prawnych podstaw działania. Wydaje się bowiem, że wystarczającą podstawą działania Komitetu jest norma kompetencji ogólnej lub norma zadaniowa.

Oznacza to, że Komitet Rewitalizacji może swoją działalność opierać na:
– normach kompetencji szczegółowej (art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. a oraz art. 22 ustawy o rewitalizacji), a także
– normach kompetencji ogólnej (art. 7 ust. 1 u.r.) czy
– normach zadaniowych (art. 3 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 u.r.).

Takie rozwiązanie znacząco wzmacnia funkcjonalność Komitetu Rewitalizacji w procesie. Ustawodawca wyposażył go jedynie w cztery kompetencje szczegółowe, a dokładniej rzecz ujmując w kompetencje do:
– opiniowania projektu gminnego programu rewitalizacji (art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o rewitalizacji), przy czym na tym etapie procesu rewitalizacji Komitet nie musi istnieć, w związku z tym nie zawsze będzie mógł on wykonać przedmiotową kompetencję;
– opiniowania oceny aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji (art. 22 ust. 2 u.r.);
– opiniowania projektu miejscowego planu rewitalizacji (art. 37j ust. 1 u.p.z.p.);
– opiniowania prognozy skutków finansowych sporządzonej dla miejscowego planu rewitalizacji (art. 37j ust. 1 u.p.z.p.).

W obowiązującym porządku prawnym nie ma żadnych innych norm kompetencji szczegółowej.

Prawodawca wyraził jednak intencję, żeby Komitet Rewitalizacji „stanowił forum współpracy i dialogu" oraz „pełnił funkcję doradczo-opiniodawczą" we wszystkich fazach procesu rewitalizacji (w przygotowaniu, prowadzeniu, ocenie). Oznacza to, że organy gminy mogą kształtować

model funkcjonowania Komitetu Rewitalizacji wykraczając mniej czy bardziej znacząco, zależnie od sytuacji, poza ustawowe minimum. Jest to rola zarówno organu wykonawczego, jak i stanowiąco-kontrolnego gminy.

Komitet Rewitalizacji pełni funkcję doradczą w bieżącej działalności organu wykonawczego gminy. Wójt, burmistrz, prezydent miasta może zatem sięgać po jego opinie lub przeprowadzać na jego forum konsultacje we wszelakich sprawach z zakresu rewitalizacji, choć nie jest to obowiązkowe (nie ma prawnych przeciwwskazań przed pozyskiwaniem od Komitetu Rewitalizacji opinii w przedmiocie różnych aktów polityki dedykowanych obszarom rewitalizacji). Tym samym polityka organu wykonawczego, przy którym omawiany organ partycypacji społecznej jest usytuowany, jest istotnym determinantem jego funkcjonalności.

O wykorzystaniu Komitetu Rewitalizacji stanowi także gminny program rewitalizacji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o rewitalizacji w gminnym programie rewitalizacji należy określić m.in.:

– „opis struktury zarządzania realizacją gminnego programu" (art. 15 ust. 1 pkt 8) – Komitet Rewitalizacji jest istotnym, gdyż urzeczywistniającym zasadę partycypacji społecznej, elementem systemu zarządzania projektem; gminny program rewitalizacji powinien zatem ustalić pozycję i funkcję Komitetu w owej „strukturze zarządzania", w tym relacje z organami gminy i innymi interesariuszami;
– „system monitorowania i oceny gminnego programu rewitalizacji" (art. 15 ust. 1 pkt 9) – Komitet Rewitalizacji uczestniczy nie tylko w przygotowaniu (choć marginalnie) czy prowadzeniu rewitalizacji, ale także w jej ocenie (art. 7 ust. 1); regulacja systemu monitorowania i oceny gminnego programu rewitalizacji powinna zatem uwzględniać Komitet Rewitalizacji, i to w stopniu wykraczającym poza przepis art. 22 ust. 2.

Organizacja wewnętrzna i tryb działania

Uchwała rady gminy, o której mowa w art. 7 ust. 3, określa m.in. „zasady działania" Komitetu Rewitalizacji. Ustawodawca zobowiązał więc prawodawcę lokalnego do określenia struktury funkcjonalnej organu („zasady działania"), ale co za tym idzie także struktury organizacyjnej. Innymi słowy, przedmiotowa uchwała powinna normować:

– organizację wewnętrzną (funkcje porządkowe, organy wewnętrzne, komórki organizacyjne);
– sposób zwoływania posiedzeń i zawiadamiania członków;
– możliwość zapraszania osób trzecich (np. ekspertów, mieszkańców) na posiedzenia organu;
– terminy i miejsca odbywania posiedzeń;
– tryby (procedury) zajmowania stanowiska i podejmowania decyzji;
– kadencję, ewentualnie ograniczenie liczby kadencji;
– okoliczności powodujące ustanie członkostwa.

W przedmiotowej uchwale rada gminy powinna unormować organizację wewnętrzną komitetu doradczego. Nie jest to konieczny element uchwały, ale taka konieczność może się pojawić. W szczególności warto zwrócić uwagę na kwestię:
– przewodniczącego i wiceprzewodniczących, ewentualnie prezydium Komitetu – ktoś w końcu powinien odpowiadać za organizację działalności, zwoływanie posiedzeń, ustalanie porządków i prowadzenie obrad, zapraszanie osób trzecich, w tym ekspertów, czy reprezentację Komitetu wobec władz lokalnych[181];
– sekretarza[182];
– komisji stałych, grup roboczych – Komitet Rewitalizacji nie zawsze musi działać w pełnym składzie, a powoływanie pomniejszych grup może przyczynić się do usprawnienia działania[183].

[181] Zob.: § 7 ust. 2 uchwały nr XXXIX/1035/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji; § 6 uchwały nr XXV/245/2016 Rady Miejskiej Rumi z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji w Gminie Miejskiej Rumia; § 11 uchwały nr XLI/1131/2017 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji.

[182] Zob.: § 7 ust. 2 uchwały nr XXXIX/1035/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji;

[183] Łódzka uchwała przewiduje możliwość tworzenia komisji stałych i doraźnych, a także zespołów, które to współuczestniczą w podejmowaniu decyzji całej komisji (§ 13 i § 14 uchwały nr XXXIX/1035/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji).

Rada gminy reguluje także tryby działania Komitetu. Każdy organ, nawet doradczy, musi mieć ustalone procedury. Wydaje się, że prawodawca lokalny powinien w uchwale podejmowanej na podstawie art. 7 ustawy o rewitalizacji unormować co najmniej dwa tryby działania: (1) tryb uzgadniania stanowisk oraz (2) podejmowania decyzji w drodze głosowania. Do takiego wniosku skłania wykładnia art. 7 ust. 8, który stanowi, że: „W przypadku gdy Komitet Rewitalizacji zajmuje stanowisko w drodze głosowania (…)". Wykładnia językowo-logiczna przepisu nakazuje twierdzić, że dopuszczalne są także inne przypadki niż uregulowane w warunku implikacji – a więc inne niż zajmowanie stanowiska w drodze głosowania. Alternatywą wobec głosownia jest tryb uzgadniania stanowisk, mający charakter negocjacyjny, dążący do osiągnięcia konsensusu, a przynajmniej kompromisu (i przez to znacznie wartościowszy).

Niewątpliwie w razie zajmowania stanowiska w drodze głosowania konieczne jest ustalenie elementów konstrukcyjnych mechanizmu wyborczego: (1) stosownej większości oraz (2) kworum. Wskazane zagadnienia powinny stać się przedmiotem regulacji uchwały. Prawodawca lokalny może w tym zakresie korzystać z różnych rozwiązań – bez żadnych ustawowych wytycznych. Może więc wprowadzić np.: zwykłą większość przy połowie składu organu, większość bezwzględną całego składu czy większość kwalifikowaną. Dodatkowo może różnicować zasady w zależności od procedowanej sprawy.

Należy jednak w uchwale rady gminy uwzględnić wytyczną ustawową, o której mowa w art. 7 ust. 8 ustawy: „W przypadku gdy Komitet Rewitalizacji zajmuje stanowisko w drodze głosowania, przedstawiciele gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, w tym gminnych osób prawnych, nie biorą udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy ono projektów dokumentów, których opracowanie jest zadaniem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta". Trudno polemizować z wolą ustawodawcy wyrażoną w tej regulacji, jest ona w pełni uzasadniona, w końcu Komitet rewitalizacji to organ partycypacji społecznej, a nie urzędniczej.

Zgodnie z art. 7 ust. 7 u.r.: „Obsługę organizacyjną Komitetu Rewitalizacji zapewnia wójt, burmistrz albo prezydent miasta".

Skład osobowy

Ustawa o rewitalizacji nie ustala składu osobowego Komitetu Rewitalizacji, a nawet nie określa jakichkolwiek warunków czy zasad, które należałoby mieć na uwadze dokonując obsady personalnej organu. Stanowi jedynie w art. 7 ust. 2, iż: „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". Są to jedyne determinanty, czy może lepiej wytyczne, dotyczące treści uchwały rady gminy w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji.

Tak więc lokalny prawodawca kształtując treść wspomnianej uchwały powinien dążyć do:
– uwzględnienia funkcji Komitetu;
– zapewnienia wyłonienia przez interesariuszy ich przedstawicieli.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy, Komitet Rewitalizacji: „stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy", a poza tym „pełni funkcję opiniodawczo-doradczą", dodajmy, że w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji. Wskazana wytyczna nakazuje, ażeby w składzie osobowym organu zasiadali ludzie zdatni do pełnienia funkcji doradczej w zakresie rewitalizacji, przy czym do takowej aktywności pretendować mogą różne przymioty osobistej i zawodowej natury, odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, umiejętności praktyczne, bogate doświadczenie, znajomość lokalnej specyfiki, autorytet w społeczności[184]. Tylko osoby znające uwarunkowania faktyczne i polityki gminne mogą stanowić przydatne źródło informacji, opinii i ocen dla organów gminy w realizacji celów rewitalizacji. Członkami Komitetu Rewitalizacji powinni być zatem ludzie różnego pokroju: zwykli mieszkańcy, miejscowi przedsiębiorcy, działacze społeczni, aktywiści miejscy, eksperci.

[184] Na podstawie kryterium kwalifikacji wyróżnia się następujące organy partycypacji społecznej: (1) o składzie społecznym, (2) eksperckim oraz (3) mieszanym (zob. J. Szlachetko, *Udział podmiotów…*, s. 223–224). Wydaje się, że skład Komitetu Rewitalizacji w zależności od sytuacji plasuje się pomiędzy społecznym a mieszanym.

Prawodawca wymaga także zapewnienia w składzie osobowym organu odpowiedniej „reprezentatywności" interesariuszy rewitalizacji. Zważywszy na brzmienia art. 2 ust. 2 u.r., wskazana wytyczna wydaje się być uzasadniona. Zgodnie z definicją legalną interesariuszami są najróżniejsze grupy podmiotów, instytucji, organizacji i osób. W pewnym uproszczeniu są nimi podmioty sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego (obywatelskiego). Każda z wyodrębnionych przez prawodawcę grup interesariuszy powinna mieć swoich przedstawicieli w składzie organu. Chodzi więc o pluralizm poglądów, profesji, perspektyw. Stąd w Komitecie zasiadać powinni przedstawiciele:

– mieszkańców obszaru rewitalizacji, właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości i podmiotów zarządzających nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze (w tym spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych i towarzystw budownictwa społecznego);
– innych mieszkańców gminy;
– podmiotów prowadzących lub zamierzających prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
– podmiotów prowadzących lub zamierzających prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacji pozarządowych i grup nieformalnych;
– jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych;
– organów władzy publicznej;
– podmiotów realizujących na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

W poszczególnych gminach pojawiają się także inne zasady wyznaczania składu Komitetu Rewitalizacji. Przykładowo są to:

– zasada pełnoletności – w znacznej większości analizowanych uchwał wprowadza się kryterium wieku; członkiem Komitetu Rewitalizacji może być jedynie osoba pełnoletnia[185];
– zasada pełni praw publicznych – niektóre gminy z grona potencjalnych członków wyłączają osoby skazane prawomocnym wyrokiem

[185] Zob. § 3 ust. 5 pkt 1 uchwały nr XLI/1131/2017 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji.

sądowym za przestępstwo z winy umyślnej lub wobec której sąd orzekł środek karny w postaci utraty praw publicznych[186];
– zasada udokumentowania przesłanek – niekiedy gminy wymagają udokumentowania spełnienia ustawowych przesłanek (np. poprzez złożenie oświadczenia w przedmiocie wykonywania działalności gospodarczej lub działalności pożytku publicznego na obszarze rewitalizacji)[187].

Uchwała rady gminy w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji powinna określać liczbę osób wchodzących w jego skład. W kontekście braku ustawowych wytycznych gmina ma szeroki zakres swobody. Powinna jedynie uwzględniać odpowiednią „reprezentatywność" poszczególnych grup interesariuszy. Analiza uchwał prowadzi do wniosku, że Komitet Rewitalizacji liczy od kilkunastu[188] do kilkudziesięciu osób[189].

Udział w Komitecie Rewitalizacji ma charakter bezpłatny, członkom nie należy się wynagrodzenie za pracę czy jakakolwiek inna forma gratyfikacji finansowej za poświęcony czas. W obowiązującym porządku prawnym brakuje podstaw do formułowania innych twierdzeń, co też niekiedy stwierdzają przedmiotowe uchwały[190]. Członkom Komitetów nie przysłu-

[186] Zob. § 1 ust. 3 uchwały nr XXXV/438/2017 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 12 stycznia 2017 r. – Regulamin określający zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji.
[187] Zob. § 3 ust. 6 uchwały nr XXXV/438/2017 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 12 stycznia 2017 r. – Regulamin określający zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji.
[188] Wałbrzyska uchwała przewiduje skład 19 osobowy (§ 2 uchwały nr XXXV/438/2017 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 12 stycznia 2017 r. – Regulamin określający zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji). Rumska uchwała przewiduje skład 15 osobowy (§ 2 uchwały nr XXV/245/2016 Rady Miejskiej Rumi z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji w Gminie Miejskiej Rumia).
[189] Gdańska uchwała przewiduje skład 25 osobowy (§ 2 ust. 1 uchwały nr XLI/1131/2017 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji).
[190] Zob.: § 15 uchwały nr XXXIX/1035/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji; § 10 uchwały nr XXV/245/2016 Rady Miejskiej Rumi

gują także zwroty kosztów podróży czy inne świadczenia. Ponadto członkowie będący przedstawicielami podmiotów administracji publicznej (organów władzy publicznej, jednostek samorządu terytorialnego) uczestniczą w organie w ramach obowiązków służbowych.

4.3. Fakultatywne formy partycypacji społecznej

Zdaniem J. Przywojskiej: „Ustawa o rewitalizacji dostarcza podstawowych informacji na temat metod i mechanizmów włączania interesariuszy w proces zarządzania przebiegiem rewitalizacji, tworząc nijako katalog minimalnych reguł w tym zakresie. Zakładam jednak, że sukces we wdrażaniu rewitalizacji i stosowaniu narzędzi stymulowania rozwoju lokalnego odnoszą przede wszystkim te gminy, których włodarze są kreatywni i otwarci na głosy mieszkańców”[191]. Jednoznacznie trzeba się wypowiedzieć nie tylko za możliwością, ale wręcz powinnością wykraczania poza standard ustawowy i prowadzenia partycypacji społecznej w innych formach niż konsultacje społeczne czy Komitet Rewitalizacji. Obowiązujące ustawy dają ku temu podstawy. W procesie kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej można zatem wykorzystać, choć na zasadach i warunkach określonych w ustawach odrębnych i przy uwzględnieniu wynikających z nich ograniczeń, m.in.:

– referendum lokalne, o którym mowa w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym[192];
– obywatelską inicjatywę uchwałodawczą (zwaną także inicjatywą uchwałodawczą mieszkańców), o której mowa w art. 41a ustawy o samorządzie gminnym;
– budżet obywatelski, o którym mowa w art. 5a ust. 4-7 ustawy o samorządzie gminnym;

---

z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji w Gminie Miejskiej Rumia; § 12 ust. 1 uchwały nr XLI/1131/2017 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji.

[191] J. Przywojska, *Rewitalizacja miast…*, s. 110.

[192] T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 400 z późn. zm.

– inne formy konsultacji społecznych niż określone w art. 6 ust. 3 ustawy o rewitalizacji[193], do których należałoby także zaliczyć np.: wysłuchanie obywatelskie[194], panele obywatelskie[195], sądy obywatelskie[196];

[193] Por. S. Pawłowski, *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2015, z. 1. Jak stwierdza wskazany autor: „Z punktu widzenia uspołecznienia procesów planistycznych z pewnością spory potencjał tkwi w konsultacjach fakultatywnych. Wynika to przede wszystkim z tego, że przyznana samorządowi terytorialnemu samodzielność, mająca podstawy w konstytucyjnej zasadzie decentralizacji i pomocniczości, umożliwia wykazanie się organom gminy, przede wszystkim wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) kreatywnością i inicjatywą w zakresie włączania społeczności lokalnej w proces współdecydowania czy dialogu" (S. Pawłowski, *Konsultacje obligatoryjne…,* s. 204). Jednakową tezę należałoby sformułować także w oparciu o regulacje ustawy o samorządzie gminnym czy ustawy o rewitalizacji. Nie ma prawnych przeciwwskazań przed przeprowadzaniem konsultacji fakultatywnych także w procesie kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej.

[194] Zob. R. Marchaj, *Samorządowe wysłuchanie publiczne jako element procesu uchwałodawczego,* Samorząd Terytorialny 2014, nr 7–8.

[195] Panel obywatelski to niewątpliwie forma konsultacji społecznych odznaczająca się precyzyjnie określoną metodyką. Można wręcz stwierdzić, że to kryterium metodologiczne stanowi podstawę do wyodrębnienia tej formy partycypacji. Zob. więcej. M. Gerwin, *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa,* Wydawnictwo Otwarty Plan, Kraków 2018.

[196] Sąd obywatelski to także forma konsultacji społecznych cechująca się ściśle określoną metodyką. Jak podkreśla M. Kwiatkowska: „Nazwa sądy obywatelskie wskazuje na ich pozorne podobieństwo do sądu przysięgłych, który wydaje wiążące decyzje. W przypadku sądów obywatelskich tak nie jest. Nie formułują one ostatecznych werdyktów, a jedynie szereg zaleceń i możliwości rozwiązań, których wprowadzenie leży w gestii osób dysponujących realną władzą polityczną. Sąd obywatelski (jury obywatelskie) tworzy grupa osób (najczęściej ich liczba nie przekracza 25) wyłonionych w losowy sposób, przy zachowaniu pewnych charakterystycznych cech socjodemograficznych danej społeczności (np. płeć, wiek, wykształcenie, zawód, dzielnica zamieszkania), stanowiąc tym samym jej reprezentatywną próbę w mikroskali. Osoby te zbierają się razem, by dyskutować nad rozwiązaniem problemu istotnego, a zarazem kontrowersyjnego dla danej wspólnoty" (M. Kwiatkowska, *Sądy obywatelskie jako przykład demokracji partycypacyjnej,* Samorząd Terytorialny 2013, nr 6, s. 26). Zob. także: K. Mączka, P. Matczak, *Sąd obywatelski – aplikacja w warunkach polskich. Przypadek ulicy Umultowskiej w Poznaniu,* Samorząd Terytorialny 2014, nr 1–2.

– e-partycypację[197].

Należy jednak podkreślić, że wykorzystanie zarówno powyższych, jak i innych form partycypacji społecznej w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej jest fakultatywne, zależne od woli i praktyki działania organu administracyjnego. Jeżeli organ zdecyduje się na rozbudowanie systemu form partycypacji w rewitalizacji, z pewnością odniesie na tym korzyść wspólnota samorządowa. Jeżeli organ nie podejmie takiej decyzji, przynajmniej na gruncie prawnym nie można mu czynić z tego tytułu zarzutów. Fakultatywne formy partycypacji społecznej nie są zabezpieczone żadną sankcją administracyjną, w szczególności stwierdzeniem nieważności w związku z istotnym naruszeniem prawa.

[197] Zalety e-partycypacji podkreślają m.in. P. Matczak, K. Mączka i M. Milewicz: „Rozwój technologii internetowych stworzył nowe możliwości partycypacji (niemożliwe wcześniej). Narzędzia te dają możliwość stosunkowo taniego (z punktu widzenia administracji publicznej – organizatora partycypacji oraz z punktu widzenia uczestnika partycypacji) i szybkiego pozyskiwania informacji" (P. Matczak, K. Mączka, M. Milewicz, *E-partycypacja: zastosowanie sondażu internetowego jako narzędzie partycypacji,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2015, nr 1, s. 241). Prowadzeniu e-partycypacji służą dedykowane oprogramowania komputerowe, portale internetowe i aplikacje, które w zależności od przypadku mają komercyjny lub darmowy charakter.

Rozdział 5

Gwarancje prawne partycypacji społecznej w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej

5.1. Uwagi ogólne

Partycypacja społeczna jest to prawo jednostki lub grupy ludzi do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji na różnych szczeblach sprawowania władzy publicznej. Gwarancjami materialnoprawnymi prawa do partycypacji społecznej są akty normatywne (przede wszystkim rangi ustawowej, ale również należące do prawa miejscowego), a także „wszelkiego rodzaju inne dokumenty wyznaczające standardy współpracy partnerskiej instytucji władzy z mieszkańcami”[196]. Materialnoprawnym zabezpieczeniem istnienia i realizacji prawa do udziału w kształtowaniu i prowadzeniu polityk publicznych jest przede wszystkim jego jurydyzacja w postaci norm prawnych bądź formalizowanie w drodze innych aktów, np. uchwał organów j.s.t. niebędących aktami prawa miejscowego. Gwarancjami proceduralnymi są natomiast tryby i terminy realizacji zasady partycypacji na poszczególnych etapach procesów decyzyjnych. Partycypacja społeczna w sprawowaniu administracji publicznej stanowi bowiem wieloetapowe postępowanie[197].

Zasada udziału interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w aktach polityki

---

[196] M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, Rozwój regionalny i polityka regionalna 2013, nr 24, s. 170.

[197] Por. uwagi dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w wyroku WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2017 r., IV SA/Wa 2430/16, LEX nr 2394756.

rewitalizacyjnej. W poprzednich rozdziałach szczegółowo omówiono pojęcie, istotę, formy oraz tryby partycypacji społecznej w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej. Niniejszy rozdział jest poświęcony gwarancjom partycypacji społecznej, które mają doniosłe znaczenie w przypadku naruszenia regulacji prawnych uczestnictwa interesariuszy rewitalizacji w podejmowaniu decyzji dotyczących tego procesu.

Gwarancje prawne udziału interesariuszy rewitalizacji są unormowane przede wszystkim w ustawie o rewitalizacji, ustawie o samorządzie gminnym, a także w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Biorąc pod uwagę kryterium środków prawnych gwarantujących partycypację społeczną oraz podmiotów, którym one przysługują można wyróżnić następujące mechanizmy zabezpieczające:
1) kontrolę społeczną;
2) nadzór administracyjny;
3) kontrolę sądową[198].

5.2. Kontrola społeczna

Doniosłym środkiem zabezpieczającym udział interesariuszy w procesie rewitalizacji jest kontrola społeczna. W tym przypadku podmiotem, który sprawuje „pieczę" nad prawidłowym przebiegiem partycypacji społecznej jest bowiem sam zainteresowany (bądź ich grupa). Kontrola społeczna (zwana również niekiedy „obywatelską") nad działalnością administracji publicznej ma charakter zewnętrzny i stanowi współcześnie nieodzowny element demokratycznego państwa prawa. Celem tej kontroli jest „stworzenie obywatelom możliwości sprawdzania i oceniania" administracji publicznej, a w konsekwencji „określonego oddziaływania na jej funkcjonowanie i realizację przez nią zadań publicznych"[199].

Pojęcie kontroli społecznej obejmuje zróżnicowane formy działania. Za J. Bociem formy kontroli społecznej można zakwalifikować do dwóch zasadniczych kategorii:

[198] Zob. J. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej...*, s. 174.
[199] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 153.

– kontroli niezorganizowanej – sprawowanej przez obywatela lub niezorganizowany zespół obywateli, w tym np. w drodze składania skarg i wniosków na podstawie przepisów k.p.a.;
– kontroli zorganizowanej – sprawowanej przez organizacje społeczne (np. stowarzyszenia, fundacje), rady gmin (jako przedstawicielskie organy pochodzące z powszechnych wyborów[200]), organy społeczne, określone prawem grupy formalne obywateli[201].

Przez kontrolę społeczną należy rozumieć „całokształt określonych prawem oraz faktycznych możliwości przysługujących jednostce, grupie osób lub zrzeszeniom tych osób, ich wspólnotom w zakresie dokonywania ocen prawidłowości działania administracji publicznej, formułowania opinii w tym zakresie, zgłaszania postulatów i wniosków pod adresem administracji"[202]. Przedmiot społecznej kontroli jest właściwie nieograniczony, ponieważ może dotyczyć wszystkich aspektów dotyczących organizacji i działalności podmiotów sprawujących administrację publiczną na szczeblu centralnym oraz samorządowym.

Cechą charakterystyczną kontroli sprawowanej przez społeczeństwo jest optyka, która odwołuje się przede wszystkim do „odczuć" adresatów działań administracji publicznej. Kontrola społeczna obejmuje nie tylko warstwę merytoryczną działalności podmiotów administracji, ale również dotyczy sprawności, rzetelności, gospodarności, efektywności ich funkcjonowania[203]. Katalog środków kontroli społecznej jest otwarty i dynamiczny. W jego zakresie mieszczą się formy „zinstytucjonalizowane"[204], które mają podstawę w obowiązujących normach prawnych oraz formy „niezinstytucjonalizowane", których nie da się jednoznacznie określić, ponieważ nie zostały prawnie uregulowane. Kontrola niezinstytucjonalizowana jest utożsamiana w literaturze przedmiotu z opinią publiczną, która może być formułowana i przekazywana w dro-

[200] Niekiedy wskazuje się, że w aspekcie podmiotowym „klasyczna" kontrola społeczna nie obejmuje kontroli sprawowanej przez przedstawicielskie organy j.s.t. pochodzące z powszechnych wyborów.
[201] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 426–427.
[202] B. Jaworska-Dębska [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 553.
[203] *Ibidem*.
[204] J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, s. 159.

dze badań realizowanych przez wyspecjalizowane podmioty, przez publikację ankiet wyrażających poglądy opinii publicznej w określonych sprawach, za pośrednictwem prasy oraz środków masowego przekazu[205].

W dalszej części rozdziału zostaną omówione trzy grupy zinstytucjonalizowanych (tj. sformalizowanych) środków społecznej kontroli, które mają istotne znaczenie dla gwarancji udziału interesariuszy w rewitalizacji, w kolejności:
– skargi
– wnioski.
– petycje.

Podstawa prawna wymienionych form kontroli społecznej ma umocowanie konstytucyjne. Zgodnie bowiem z art. 63 Konstytucji RP każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

a. Skargi

Podstawowym środkiem ochrony interesów prawnych interesariuszy rewitalizacji jest skarga przewidziana w odrębnym rozdziale 2 działu VIII ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Określona skarga ma charakter powszechny (tzw. *actio popularis*), ponieważ przysługuje wszystkim podmiotom (osobom fizycznym, osobom prawnym, jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej) we wszystkich sprawach dotyczących działania podmiotów sprawujących funkcje administracyjne. Zgodnie z art. 227 k.p.a przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Sformułowanie „w szczególności" świadczy o tym, że konstrukcja prawna skargi jest przedmiotowo otwarta. Okoliczności, które nie zostały wprost wymienione w art. 227 k.p.a. również mogą być przedmiotem skargi, jeżeli wiążą się z niezadowole-

[205] *Ibidem*, s. 169.

niem z działania lub zaniechania organu administracji publicznej[206]. Wymaga podkreślenia, że skarga może również dotyczyć działalności innych podmiotów, w tym „zewnętrznych", którym powierzono wykonywanie zadań publicznych (np. organizacji społecznych oraz ich pracowników i funkcjonariuszy[207]). Przy czym konkretnie w odniesieniu do partycypacji społecznej w rewitalizacji wydaje się, że ewentualne skargi będą dotyczyć przede wszystkim zaniedbań lub nienależytego wykonywania zadań przez organy gminy, które w tym zakresie mają wyraźne obowiązki ustawowe. Dotyczy to zarówno czynności prawnych, jak i działań faktycznych podejmowanych przez organy gminy w ramach zapewnienia interesariuszom realnego udziału w rewitalizacji[208].

Przepis art. 227 k.p.a. wymienia przykładowo przesłanki, które determinują wniesienie skargi:
– zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników;
– naruszenie praworządności;
– naruszenie interesów skarżących;
– przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

Przez „zaniedbanie" lub „nienależyte" wykonywanie zadań należy rozumieć w szczególności lekceważenie obowiązków służbowych przez pracowników organów administracji publicznej, ich bierną postawę w świadczeniu usług na rzecz beneficjentów zadań publicznych czy brak woli podejmowania decyzji[209].

Naruszeniem praworządności jest natomiast działanie (zaniechanie) niezgodne z przepisami prawa. Zasada legalizmu (praworządności) stanowi fundamentalną wytyczną realizacji zadań publicznych przez wszystkie organy władzy publicznej, które zgodnie z art. 7 Konstytucji RP są zobowiązane do działania „na podstawie i w granicach prawa".

---

[206] Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2012 r., VII SA/Wa 1427/12, LEX nr 1218324.
[207] Postanowienie NSA z dnia 4 kwietnia 2002 r., I OSK 717/12, LEX nr 1136720.
[208] Por. P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012, s. 35.
[209] H. Knysiak-Molczyk [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1192.

Podobnie obowiązek praworządności został sformułowany w art. 6 k.p.a., który stanowi, że: „organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa".

Ze względu na szeroki i uniwersalny zakres skargi przewidzianej w art. 227 k.p.a. należy przyjąć, że „naruszenie interesów skarżących" może dotyczyć zarówno interesu faktycznego (subiektywnego), jak i interesu prawnego (obiektywnego, chronionego normą prawną) skarżących[210].

Co zaś dotyczy przewlekłego i biurokratycznego załatwiania spraw, to określone pojęcia wymagają odrębnego omówienia[211]. W obowiązującym stanie prawnym „przewlekłość" została zdefiniowana w art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a., który przewiduje, że stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia m.in., jeżeli postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. Z kolei pojęcie „biurokratyczności" ma wyjątkowo nieostry zakres znaczeniowy. Należy je wiązać z negatywnymi stereotypami utożsamiającymi działania podmiotów administracji publicznej z rutynowym, „bezdusznym", formalistycznym załatwianiem spraw urzędowych[212].

Skarga jest odformalizowanym środkiem ochrony interesów podmiotów spoza systemu administracji publicznej. Za skargę należy bowiem uznać pismo skierowane do organu, z którego wynika niezadowolenie osób, które je wnoszą[213]. Jedynym „warunkiem" złożenia skargi jest wyrażenie negatywnej oceny dotyczącej nieprawidłowej działalności organów lub ich pracowników[214]. Zgodnie z art. 228 k.p.a. skargę należy złożyć do „organów właściwych do ich rozpatrzenia". Właściwość organów pomocniczo dookreśla art. 229 k.p.a., który będzie mieć zastosowanie w przypadku skarg na działania i zaniechania organów gminy dotyczące partycypacji społecznej w rewitalizacji. Organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej rady gminy będzie wojewoda (pkt 1),

---

[210] P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2012, s. 35.
[211] H. Knysiak-Molczyk [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*..., s. 1192–1193.
[212] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 12, Warszawa 2017, s. 652.
[213] Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2013 r., I OSK 1760/12, LEX nr 1360823.
[214] *Ibidem*.

a dotyczącej wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – rada gminy (pkt 2). Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, to na podstawie art. 231 k.p.a. obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Dodatkowo art. 232 k.p.a. przewiduje, że skargę na pracownika można przekazać do załatwienia również jego przełożonemu służbowemu, z obowiązkiem zawiadomienia organu właściwego do rozpatrzenia skargi o sposobie jej załatwienia (§ 2), przy czym o przekazaniu skargi zawiadamia się równocześnie skarżącego (§ 3). Co do zasady skarga powinna zostać załatwiona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, a w przypadku jej niezałatwienia w określonym terminie należy stosować przepisy art. 36–38 k.p.a., które regulują obowiązki informacyjne organu po upływie terminu załatwienia sprawy oraz środek ochrony w postaci ponaglenia na bezczynność organu i przewlekłość postępowania.

Z punktu widzenia proceduralnego należy wskazać, że postępowanie skargowe jest odrębnym rodzajem postępowania, które nie stanowi podstawy prawnej do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego, tj. postępowania odwoławczego bądź trybu szczególnego, ani postępowania sądowoadministracyjnego. Postępowanie ze skargi ma charakter uproszczony i kończy się zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a. zawiadomieniem (tj. czynnością faktyczną). Ustawodawca określa w art. 238 § 1 k.p.a. elementy treściowe zawiadomienia, które powinno zawierać:

– oznaczenie organu, od którego pochodzi,
– wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona,
– podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi dodatkowo powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 § 1 k.p.a., że w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowi skargę bez wskazania nowych okoliczności organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie

stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy, bez zawiadamiania skarżącego.

Ocena prawidłowości prowadzenia postępowania skargowego w trybie przepisów działu VIII k.p.a. nie podlega kognicji sądu administracyjnego[215]. Skarga na zawiadomienie organu o sposobie załatwienia skargi złożonej w trybie art. 227 k.p.a., niezależnie od tego, jaka forma zostanie nadana temu zawiadomieniu, podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna. Wojewoda jako organ nadzoru również nie można oceniać czy organ gminy słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną[216]. W razie nierozpatrzenia skargi wniesionej na podstawie art. 227 k.p.a. stronie nie służy skarga na bezczynność organu.

b. Wnioski

Kolejnymi środkami kontroli społecznej, które mogą stanowić zabezpieczenie partycypacji społecznej w rewitalizacji są wnioski, będące przedmiotem regulacji rozdziału 3 działu VIII ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 241 k.p.a. przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Ustawodawca określa zakres przedmiotowy wniosku na zasadzie otwartego katalogu, odwołując się do pojęć o nieostrym znaczeniu.

W przeciwieństwie do skargi, celem złożenia wniosku jest „chęć ulepszenia istniejącego stanu rzeczy”[217]. Wnioski zawierają postulaty dotyczące zarówno działań, jak i zaniechań podmiotów realizujących funkcje administracyjne. Z punktu widzenia udziału interesariuszy w rewitalizacji będzie chodzić o wszystkie propozycje dotyczące ulepszenia oraz usprawnienia form partycypacji społecznej. Wnioski mogą dotyczyć:
– potrzeb i oczekiwań interesariuszy związanych z kształtowaniem i prowadzeniem rewitalizacji;

[215] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r., II SA/Wa 75/17, LEX nr 2331653.
[216] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r., II SA/Sz 696/12, LEX nr 1224048.
[217] M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2018, s. 1322.

– postulatów w zakresie działań edukacyjnych i informacyjnych o procesie rewitalizacji;
– propozycji inicjowania różnych form dialogu między interesariuszami;
– postulatów w zakresie usprawnienia udziału interesariuszy w przygotowaniu dokumentów dotyczących rewitalizacji;
– sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych;
– organizacji i działania Komitetu Rewitalizacji.

Zgodnie z art. 242 § 1 k.p.a. wnioski należy składać do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. W sprawach dotyczących partycypacji społecznej w rewitalizacji będą to organy gminy, których obowiązkiem jest zapewnienie czynnego udziału interesariuszy w procesach decyzyjnych. Złożenie wniosku uruchamia jednoinstancyjne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym. W odniesieniu do terminu załatwienia wniosku, art. 244 § 1 k.p.a. odsyła do stosowania przepisu określającego termin rozpoznania skargi. Oznacza to, że wniosek powinien zostać rozpoznany bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Przepis art. 245 k.p.a. nakłada na organ szczególny obowiązek informacyjny. W razie niemożności załatwienia wniosku w określonym terminie, właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku.

Podobnie jak w przypadku skargi, właściwy organ zawiadamia wnioskodawcę o sposobie załatwienia wniosku. Przepis art. 247 k.p.a. nakazuje odpowiednie stosowanie do wniosków przepisów regulujących treść zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi. Oznacza to, że zawiadomienie powinno uwzględniać:
– oznaczenie organu, od którego pochodzi,
– wskazanie, w jaki sposób wniosek został załatwiony,
– podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia wniosku lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Zawiadomienie o negatywnym rozpoznaniu wniosku dodatkowo powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 § 1 k.p.a., że w przypadku gdy wniosek, w wyniku jego

rozpatrzenia, został uznany za bezzasadny i jego bezzasadność wykazano w odpowiedzi na wniosek, a wnioskodawca go ponawia bez wskazania nowych okoliczności, to organ właściwy do jego rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy, bez zawiadamiania wnioskodawcy.

Co istotne, jeżeli wnioskodawca jest niezadowolony ze sposobu załatwienia wniosku, to na podstawie art. 246 § 1 k.p.a. ma prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 działu VIII k.p.a. Wnioskodawcy przysługuje również prawo wniesienia skargi w przypadku niezałatwienia wniosku w ustawowym terminie albo wskazanym w zawiadomieniu.

c. Petycje

Wnoszenie petycji jest szczególnym środkiem kontroli społecznej, stanowiącym wyraz prawa do interwencji „dla budowy i umacniania społeczeństwa obywatelskiego”[218]. Znaczenie tego środka podkreśla odrębna regulacja prawna przewidziana w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach[219]. Wymaga podkreślenia, że prawo do wniesienia petycji jest odrębnym od skargi i wniosku środkiem prawnym służącym realizacji prawa podmiotowego przewidzianego w art. 63 Konstytucji RP[220].

Przepis art. 2 ustawy o petycjach określa zakres podmiotowy i przedmiotowy realizacji prawa do petycji. Z przywołanej regulacji wynika, że podmiotem wnoszącym petycję może być:
– osoba fizyczna;
– osoba prawna;
– jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną;
– grupa: osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych.

Co istotne ustawodawca szeroko określa zakres podmiotowy prawa do petycji, zastrzegając, że może być wniesiona zarówno w interesie publicznym, w interesie podmiotu wnoszącego petycję, jak i w interesie podmiotu trzeciego (za jego zgodą).

---

[218] B. Jaworska-Dębska [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 556.
[219] T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 870.
[220] J. Jaśkiewicz, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX/el. 2015.

Adresatem petycji mogą być nie tylko organy władzy publicznej, ale również organizacje lub instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

Ustawodawca sformułował przykładowy zakres przedmiotowy petycji, której treścią może być żądanie, w szczególności:
– zmiany przepisów prawa,
– podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Takie sformułowanie przedmiotu petycji nie pozwala na jednoznaczne odróżnienie tego środki kontroli społecznej od wniosku. Zakresy przedmiotowe wniosku uregulowanego w art. 241 k.p.a. oraz petycji mogą się więc krzyżować. Sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności jak najbardziej mogą wymagać „szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego", o której mowa w art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach. Ustalenie czy dane pismo jest „petycją" czy „wnioskiem" ma natomiast doniosłe znaczenie z perspektywy ochrony prawnej podmiotu, który je wnosi. Zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia petycji nie podlega zaskarżeniu, podczas gdy możliwe jest wniesienia skargi na sposób załatwienia wniosku[221].

Dla zakwalifikowania pisma do petycji rozstrzygające jest kryterium materialne, czyli zgodnie z art. 3 ustawy treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna. Procedura wnoszenia petycji jest szczegółowo uregulowana w przepisach art. 4 i 6 ustawy. Petycja może zostać wniesiona w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W treści petycji należy uwzględnić:
– oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję (jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, to należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję);

[221] M. Ożóg, *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, Przegląd Sejm. 2015, nr 5, s. 124.

– wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji (jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, to w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów);
– oznaczenie adresata petycji;
– wskazanie przedmiotu petycji.

Jeżeli petycja jest składana w interesie podmiotu trzeciego, to ustawodawca wymaga dodatkowo podania imienia i nazwiska albo nazwy, miejsca zamieszkania albo siedziby oraz adresu do korespondencji lub adresu poczty elektronicznej tego podmiotu. Do petycji należy również dołączyć zgodę podmiotu trzeciego na złożenie petycji w jego imieniu, która może zostać udzielona w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jeżeli adresat petycji ma wątpliwości co do istnienia lub zakresu zgody, to może, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, zwrócić się do podmiotu, w interesie którego petycja jest składana o potwierdzenie zgody w terminie 14 dni z pouczeniem, że w przypadku braku takiego potwierdzenia petycja nie będzie rozpatrzona. Nieuwzględnienie w petycji danych oznaczających podmiot wnoszący oraz dotyczących jego miejsca zamieszkania lub siedziby skutkuje, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy, pozostawieniem petycji bez rozpatrzenia. Jeżeli petycja nie zawiera pozostałych elementów treściowych, to na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji wzywa, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, podmiot wnoszący do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 listopada 2004 r., P 19/03 podkreśla, że prawo do wniesienia petycji nie wiąże się z możliwością inicjowania ogólnego postępowania administracyjnego, jak również nie umożliwia wszczęcia postępowań sądowych. Petycja jest wyłącznie środkiem o charakterze postulatywnym[222]. Przepis art. 8 ustawy o petycjach przewiduje, że na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złoże-

[222] LEX nr 133762.

nia oraz w przypadku wyrażenia zgody – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana. Informacja jest niezwłocznie aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięganych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji.

W sprawach dotyczących partycypacji społecznej w rewitalizacji, podmiotami właściwymi do rozpatrzenia petycji będą organy gminy. Przepis art. 9 ust. 2 ustawy wprost przesądza, że petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ, czyli w sprawach rewitalizacji przez radę gminy. W pozostałych przypadkach dla określenia właściwości organu stanowiącego albo wykonawczego gminy przesądzające znaczenie powinien mieć związek treści żądania petycji z zakresem zadań lub kompetencji danego organu[223].

W celu zapewnienia ochrony podmiotowi wnoszącemu petycję, ustawodawca wprost określa terminy jej rozpatrzenia. Co do zasady petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia. W przypadkach, gdy petycja została wniesiona do niewłaściwego podmiotu i wymaga przekazania właściwemu adresatowi oraz gdy podmiot wnoszący został wezwany do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji, termin na rozpatrzenie petycji liczy się odpowiednio od dnia otrzymania petycji przez właściwy podmiot albo od dnia uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji. Dodatkowo ustawodawca przewiduje w art. 10 ust. 3 ustawy sytuację wystąpienia okoliczności niezależnych od podmiotu rozpatrującego petycję uniemożliwiających rozpatrzenie petycji w podstawowym terminie. Wówczas termin ten ulega przedłużeniu, nie dłużej jednak niż do 3 miesięcy, licząc od upływu maksymalnego terminu na rozpatrzenie petycji.

Postępowanie wszczęte w związku z wniesieniem petycji kończy się zawiadomieniem podmiotu wnoszącego o sposobie jej załatwienia. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy, podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektro-

[223] J. Jaśkiewicz, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX/el. 2015.

nicznej. Ustawodawca wprost zastrzega, że sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Przepisy ustawy o petycjach regulują również dwa specyficzne przypadki:
– petycji wielokrotnej
– ponownej petycji w tej samej sprawie.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o petycjach, jeżeli w ciągu miesiąca od otrzymania petycji przez podmiot właściwy do jej rozpatrzenia, składane są dalsze petycje dotyczące tej samej sprawy, to podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może zarządzić ich łączne rozpatrywanie (tzw. petycja wielokrotna). Taka sytuacja jest szczególnie prawdopodobna w odniesieniu do partycypacji społecznej w rewitalizacji, w którą są zaangażowani różni interesariusze. W takim przypadku na stronie internetowej podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji lub urzędu go obsługującego ogłasza się okres oczekiwania na dalsze petycje nie dłuższy niż 2 miesiące, licząc od dnia ogłoszenia. Termin rozpatrzenia petycji wielokrotnej liczy się od dnia upływu okresu, o którym mowa w zdaniu poprzednim. Na stronie internetowej podmiot rozpatrujący petycję ogłasza sposób załatwienia petycji wielokrotnej. Ogłoszenie to zastępuje „tradycyjne" zawiadomienie przewidziane w art. 13 ustawy.

Z kolei przypadek ponownego wniesienia petycji w tej samej sprawie określa art. 12 ust. 1 ustawy. Zgodnie z przywołaną regulacją, podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może pozostawić bez rozpatrzenia petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznane podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji. Podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji niezwłocznie informuje podmiot wnoszący petycję o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia i poprzednim sposobie załatwienia petycji.

5.3. Nadzór administracyjny

Gwarancją partycypacji społecznej w rewitalizacji jest również nadzór administracyjny sprawowany nad działalnością organów gminy. W języku prawniczym nadzór definiuje się w ujęciu statycznym jako rodzaj

więzi organizacyjnej łączącej podmiot nadzorujący z podmiotem nadzorowanym, a w ujęciu dynamicznym jako wiążące oddziaływanie jednego podmiotu na inny podmiot bądź inne podmioty[224]. Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Ustrojodawca zastrzega, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP), z czym koresponduje art. 85 u.s.g., zgodnie z którym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Zakres działania oraz kompetencje poszczególnych organów nadzoru stanowią przedmiot regulacji przepisów u.s.g. rozdziału 10 pt. „Nadzór nad działalnością gminną" oraz ustaw odrębnych, w tym m.in. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy ustawy o rewitalizacji nie przewidują regulacji środków nadzoru, dlatego w sprawach dotyczących partycypacji społecznej zastosowanie znajdą przepisy wymienionych ustaw. Istotne będą w tym zakresie regulacje kompetencji nadzorczych wojewody, który sprawuje nadzór nad bieżącą działalnością gminy – poza sprawami finansowymi, które stanowią przedmiot nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe.

a. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność aktu polityki rewitalizacyjnej

Regulacja prawna udziału interesariuszy w kształtowaniu treści aktów polityki rewitalizacyjnej, w szczególności gminnego programu rewitalizacji oraz miejscowego planu rewitalizacji, powinna stwarzać możliwości rzeczywistego wpływu na rozwiązania przyjęte w tych aktach. Z tego względu niezwykle istotne są materialne i proceduralne gwarancje partycypacji społecznej, stanowiącej złożone i wieloetapowe postępowanie, w ramach którego interesariusze mogą współdecydować o sprawach społeczności lokalnej[225]. Sama regulacja uprawnień interesariu-

[224] K. Borówka, *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 26.

[225] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2017 r., IV SA/Wa 2430/16, LEX nr 2394756.

szy, które przysługują im w ramach partycypacji społecznej nie jest wystarczająca. Zabezpieczeniem przestrzegania przez organy gminy materialnoprawnych i proceduralnych zasad partycypacji społecznej jest bieżący nadzór sprawowany przez wojewodę. Spośród środków nadzoru, które przysługują wojewodzie szczególnie doniosłe znaczenie ma kompetencja do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organów gminy, której podstawowa regulacja znajduje się w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Odrębnego omówienia wymaga jednak stwierdzenie nieważności miejscowego planu rewitalizacji, który stanowi szczególną postać rodzajową planu miejscowego. Autonomiczną regulację stwierdzenia nieważności planu miejscowego przewiduje art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 *in principio* u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przywołana regulacja dotyczy zarówno aktów stanowionych przez radę gminy (bez względu na to, czy mają charakter prawa miejscowego), jak i aktów wydawanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Biorąc pod uwagę akty dotyczące partycypacji społecznej, art. 91 ust. 1 u.s.g. znajdzie zastosowanie w przypadku nadzorowania:

– uchwały rady gminy w sprawie wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji;
– zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o powołaniu Komitetu Rewitalizacji;
– uchwały rady gminy w sprawie gminnego programu rewitalizacji.

Skutek w postaci nieważności sprzecznej z prawem uchwały lub zarządzenia następuje *ex lege*. Ustawodawca wymaga jednak formalnego potwierdzenia wadliwości aktu organu gminy w drodze stwierdzenia jego nieważności przez wojewodę. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody ma wyłącznie deklaratoryjny charakter, ponieważ potwierdza skutek powstały z mocy prawa[226]. Przepis art. 91 ust. 1 *in fine* u.s.g. stanowi, że 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 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, wójt (burmistrz, prezydent miasta)

[226] Por. wyrok NSA z dnia 12 października 1990, SA/Lu 663/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 6.

obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Ustawodawca nie określa wprost charakteru naruszenia prawa skutkującego nieważnością aktu organu gminy. „Sprzeczności z prawem" nie można jednak utożsamiać z każdym naruszeniem prawa, albowiem stanowiłoby to zagrożenie umożliwiające nadmierną ingerencję nadzorczą w samodzielność prawotwórczą gminy. Pewną wskazówkę interpretacyjną, dookreślającą charakter naruszenia prawa determinującego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy stanowi art. 91 ust. 4 u.s.g., który przewiduje, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Uproszczeniem byłoby jednak przyjęcie, że stwierdzenie nieważności aktu organu gminy uzasadnia *a contrario* wyłącznie „istotna" sprzeczność z prawem. Taka interpretacja sprowadza się bowiem do uznania dychotomicznego podziału wad prawnych na „istotne" oraz „nieistotne". Tymczasem obok nich można wyróżnić pośrednią kategorię wad „zwykłych" (niekwalifikowanych), które również powinny wpływać negatywnie na obowiązywanie uchwały lub zarządzenia organu gminy[227]. Należy podzielić stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 22 sierpnia 1990 r., SA/Gd 796/90, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia nie jest każda sprzeczność z prawem, lecz wyłącznie „daleko idąca", „wyraźna". Organ nadzoru powinien uwzględniać jedynie oczywistą i bezpośrednią sprzeczność uchwały lub zarządzenia z przepisami powszechnie obowiązującego prawa[228]. Chodzi o sprzeczność z prawem, która wpływa na *meritum* nadzorowanej uchwały lub zarządzenia.

Przykładowo sprzecznością z prawem będzie:
- naruszenie przepisów regulujących kompetencję organów do załatwienia określonych spraw (w tym naruszenie właściwości organu);
- wydanie aktu bez podstawy prawnej lub z naruszeniem zakresu upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały lub wydania zarządzenia;
- wadliwa wykładnia przepisów prawa materialnego.

---

[227] M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego...*, s. 177–178.

[228] LEX nr 10160. Zob. również wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lipca 2018 r., II SA/Ol 376/18, LEX nr 2520047.

Przesłanką stwierdzenia nieważności może być zarówno naruszenie prawa materialnego, jak i procesowego, jeżeli mogło mieć wpływ na merytoryczną treść aktu organu gminy[229]. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku sporządzania i uchwalania gminnego programu rewitalizacji, przesłanką stwierdzenia przez wojewodę nieważności tego aktu będzie naruszenie zasady partycypacji społecznej zarówno w materialnym, jak i proceduralnym aspekcie.

Procedura wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy jest złożona i czasowo ograniczona. Wymaga bowiem podkreślenia, że wojewoda orzeka o nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy w maksymalnym 30-dniowym terminie od dnia doręczenia mu uchwały lub zarządzenia. Wszczynając postępowanie nadzorcze wojewoda może skorzystać z posiłkowego środka nadzoru przewidzianego w art. 91 ust. 2 u.s.g., tj. wstrzymać wykonanie nadzorowanej uchwały lub zarządzenia. Organ nadzoru powinien rozważyć skorzystanie z tego środka w szczególności, jeżeli nadzorowany akt może wywołać nieodwracalne skutki prawne. Ustawodawca odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym. Zgodnie z art. 91 ust. 3 u.s.g. rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Takie zastrzeżenie jest wyrazem sądowej ochrony samodzielności gminy.

Ustawodawca miarkuje ingerencję nadzorczą w samodzielność gminy zastrzegając, że wojewoda stwierdza nieważność uchwały lub zarządzenia „w całości" lub „w części". Jeżeli sprzecznością z prawem dotknięta jest tylko część aktu organu gminy i akt ten może funkcjonować w obrocie prawnym bez unieważnionych fragmentów, to wojewoda zgodnie z zasadą proporcjonalności powinien powstrzymać się od stwierdzenia nieważności całego aktu. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności aktu organu samorządowego ma skutek kasacyjny, ponieważ prowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego

[229] Zob.: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2018 r., II SA/Gl 337/18, LEX nr 2523644; wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 czerwca 2018 r., III SA/Kr 302/18, LEX nr 2508998; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2018 r., VIII SA/Wa 119/18, LEX nr 2517056.

uchwały lub zarządzenia organu gminy. Skutek ten następuje z mocą wsteczną (*ex tunc*), co wiąże się z przyjęciem pewnego rodzaju fikcji prawnej, że dany akt nie wywoływał skutków prawnych od samego początku[230]. Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g. 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.

Jak wskazano na wstępie podrozdziału – konieczne jest odrębne omówienie stwierdzenia przez wojewodę nieważności miejscowego planu rewitalizacji, które będzie podlegać reżimowi przewidzianemu w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 37f ust. 2 u.p.z.p. wprost przesądza o tym, że miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego. Z tego względu podstawą prawną stwierdzenia jego nieważności będzie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który jest traktowany jako *lex specialis* względem regulacji ustawy samorządowej. Oznacza to, że uchwała rady gminy w sprawie miejscowego planu rewitalizacji jest w całości lub w części nieważna z powodu zaistnienia jednej z trzech przesłanek:

– istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu rewitalizacji;
– istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu rewitalizacji;
– naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

W odniesieniu do dwóch pierwszych przesłanek ustawodawca zastrzega „istotność" wad prawnych. Owa „istotność" to kwalifikator wyrażający konieczność oceny ewentualnego wpływu uchybienia na treść uchwały, a zarazem obowiązek organu nadzoru wyważenia i zachowania pewnych proporcji pomiędzy wagą lub skalą stwierdzonych uchybień a skutkami zastosowania sankcji nieważności[231]. Naruszenie istotne to takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych,

[230] Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 lipca 2018 r., II SA/Ol 405/18, LEX nr 2521331.
[231] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 października 2018 r., II SA/Wr 527/18, LEX nr 2579371.

które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego[232].

Przez „zasady sporządzania" miejscowego planu rewitalizacji należy rozumieć wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez upoważniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego, ujętych w nim ustaleń (tj. przedmiotu planu), a także standardów dokumentacji planistycznej[233]. Z kolei trybem sporządzania miejscowego planu rewitalizacji jest sekwencja czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej[234]. Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień[235]. Naruszeniem właściwości organów jest natomiast wkroczenie organu sporządzającego projekt planu (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) w kompetencje organu stanowiącego (rady gminy) i odwrotnie[236]. Ustawodawca precyzyjnie rozdziela pomiędzy organy gminy kompetencje w zakresie sporządzania i uchwalania miejscowego planu rewitalizacji. Organ wykonawczy jest wyłącznym dysponentem projektu, podczas gdy organ stanowiący ostatecznie decyduje o przyjęciu lub odmowie przyjęcia treści uchwały w sprawie miejscowego planu rewitalizacji.

Skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu rewitalizacji jest wyeliminowanie w całości lub w części wadliwego aktu z obrotu prawnego. Przepis art. 28 ust. 2 u.p.z.p. stanowi, że jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego, stanie się prawomocne z powo-

[232] Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 października 2018 r., II SA/Ke 545/18, LEX nr 2577817.
[233] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 października 2018 r., IV SA/Po 657/18, LEX nr 2570018.
[234] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 września 2018 r., II SA/Gd 338/18, LEX nr 2567217.
[235] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2018 r., II SA/Wr 116/18, LEX nr 2526689.
[236] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 kwietnia 2018 r., II SA/Bk 860/17, LEX nr 2493713.

du niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, to czynności procedury planistycznej ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi.

b. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wskazujące nieistotne naruszenie prawa przez akt polityki rewitalizacyjnej

Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Kryterium zastosowania określonego środka nadzoru stanowi „nieistotność" wady prawnej, która nie determinuje konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego aktu organu gminy. Takie rozwiązanie jest zgodne z zasadą proporcjonalności nadzoru do stopnia naruszenia prawa i stanowi zabezpieczenie samodzielności nadzorowanej gminy.

Nieistotne naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy stwierdzone uchybienia nie mają wpływu na ocenę zgodności uchwały lub zarządzenia z prawem[237]. W szczególności może chodzić o błędy i nieścisłości, które nie mają doniosłego znaczenia, ponieważ nie wpływają na treść aktu organu gminy. Przykładowo do tego typu uchybień należą:
– nieodpowiednie oznaczenie uchwały,
– przywołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały (przy założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia),
– oczywista omyłka pisarska lub rachunkowa[238].

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wskazujące na nieistotne naruszenie prawa ma charakter deklaratoryjny i nie prowadzi do wyeliminowania wadliwej uchwały lub zarządzenia z obrotu prawnego. W doktrynie prawa wskazuje się wręcz, że nie jest to władczy środek nadzoru,

[237] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 maja 2018 r., III SA/Wr 212/18, LEX nr 2510091.
[238] Zob.: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 214/18, LEX nr 2482688; wyrok WSA w Opolu z dnia 3 stycznia 2018 r., II SA/Op 554/17, LEX nr 2432690.

ponieważ nie wpływa na obowiązywanie nadzorowanego aktu. Jego zastosowanie wyraża jedynie negatywną ocenę uchwały lub zarządzenia i ma znaczenie wyłącznie dla zapewnienia prawidłowości postępowania w działaniach przyszłych[239]. Należy jednak podzielić stanowisko w świetle którego wskazanie, że uchwała lub zarządzenie zostało wydane z naruszeniem prawa stanowi postać rodzajową rozstrzygnięcia nadzorczego, ponieważ jest alternatywnym (wobec stwierdzenia nieważności) sposobem zakończenia sprawy, której przedmiotem jest merytoryczna ocena zgodności z prawem działania organu gminy polegającego na podjęciu uchwały lub wydaniu zarządzenia[240].

Środek nadzoru w postaci wskazania nieistotnego naruszenia prawa znajdzie zastosowanie wobec wszystkich aktów polityki rewitalizacyjnej. Ze względu na odrębne uregulowanie stwierdzenia nieważności należy odnieść się do miejscowego planu rewitalizacji. Skoro bowiem art. 28 u.p.z.p. określający przesłanki nieważności planu miejscowego stanowi *lex specialis* do art. 91 ust. 1 u.s.g., to oznacza, że wyłącza jego zastosowanie. Tym samym wszelkie inne naruszenia prawa (niewymienione w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) należy traktować jako nieistotne, w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g., a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu rewitalizacji[241].

5.4. Kontrola sądowa

Szczególną gwarancją partycypacji społecznej w rewitalizacji jest kontrola sprawowana przez niezawisłe i bezstronne sądy administracyjne. Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje m.in. orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego. Kryterium sprawowania tej

[239] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 2005, s. 478.
[240] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis 2013/el.
[241] Por. wyrok WSA w Opolu z dnia 17 kwietnia 2018 r., II SA/Op 111/18, LEX nr 2499092.

kontroli zostało uregulowane w art. 1 § 2 p.u.s.a. jako zgodność z prawem.

Zakres przedmiotowy sądowej kontroli został określony w art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a. Podstawą prawną zaskarżenia aktów polityki rewitalizacyjnej będą w zależności od charakteru prawnego aktu organu gminy:
– art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. – w odniesieniu do aktów prawa miejscowego;
– art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. – w odniesieniu do innych aktów organów gminy podejmowanych w sprawach kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej gminy.

Postępowanie sądowoadministracyjne nie jest wszczynane z urzędu, lecz wymaga skargi uprawnionego podmiotu. Legitymacja przysługuje w tym zakresie podmiotom spoza systemu administracji publicznej, a w określonych przypadkach również wojewodzie jako organowi nadzorowi nad działalnością gminy. Pojęcie „legitymacji skargowej" należy utożsamiać z uprawnieniem do wniesienia skargi do sądu, na podstawie której wszczyna się kontrolę aktu organu gminy[242].

Kontrola sądowa aktów polityki rewitalizacyjnej wpływa na ich obowiązywanie. W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, które może polegać m.in. na naruszeniu regulacji zasady partycypacji społecznej, sąd administracyjny wyda wyrok stwierdzający nieważność aktu polityki rewitalizacyjnej.

a. Skarga podmiotu spoza systemu administracji publicznej na akt polityki rewitalizacyjnej

Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym (§ 1) oraz inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia

[242] T. Woś [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 402. M. Mrówczyński zwraca uwagę, że w art. 50 § 1 p.p.s.a. jest mowa o „uprawnieniu do wniesienia skargi", podczas gdy „legitymacja skargowa" jest pojęciem doktrynalnym, zob. M. Mrówczyński, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowo- administracyjnym wynikająca z ustaw szczególnych*, ZNSA 2015, nr 6, s. 17.

skargi (§ 2). Wymaga podkreślenia, że przywołana regulacja ma charakter ogólny i znajduje zastosowanie wyłącznie, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej[243]. W przypadku aktów polityki rewitalizacyjnej należy wziąć jednak pod uwagę art. 101 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Regulacja u.s.g. przewiduje bardziej restrykcyjne przesłanki legitymacji skargowej, do której stwierdzenia konieczne jest naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego. Tymczasem przepis art. 50 § 1 p.p.s.a. odwołuje się jedynie do „żądania oceny" legalności zaskarżonego aktu, a więc do „zachowania się sądu administracyjnego, którego oczekuje skarżący"[244]. Akty polityki rewitalizacyjnej są stanowione w formie uchwały bądź zarządzenia organu gminy, dlatego w odniesieniu do ich zaskarżania znajdzie zastosowanie przepis art. 101 u.s.g.

Skarga uregulowana w art. 101 u.s.g. nie ma charakteru powszechnego (*actio popularis*)[245]. Warunkiem skutecznego zaskarżenia aktów polityki przestrzennej gminy jest wykazanie przez skarżącego, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą (lub zarządzeniem) a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś tylko sytuacją faktyczną). Związek ten powinien istnieć w chwili wejścia w życie zaskarżanego aktu i powodować następstwo w postaci pozbawienia skarżącego konkretnych uprawnień lub nałożenia obowiązków, mających oparcie w przepisach prawa materialnego[246]. W szczególności

---

[243] M. Bogusz, *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, PiP 1994, z. 12, s. 59.

[244] J. Zimmermann, *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego* [w:] I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 797; W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, ZNSA 2009, nr 3, s. 34–36.

[245] Zob. więcej E. Wójcicka, *Actio popularis w prawie polskim*, PiP 2015, nr 11, s. 67–81.

[246] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 listopada 2018 r., I SA/Po 467/18, LEX nr 2583761; wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 czerwca 2018 r., II SA/Kr 250/18, LEX nr 2521348; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2018 r., II SA/Gd 839/17, LEX nr 2502409.

z punktu widzenia partycypacji społecznej doniosłe znaczenie ma art. 101 ust. 2a u.s.g., w świetle którego skargę na uchwałę lub zarządzenie można wnieść nie tylko w imieniu własnym, ale również reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę. Nie ma przeszkód, żeby w roli pełnomocnika grupy mieszkańców wystąpiła za ich zgodą organizacja społeczna. W takim przypadku organizacja społeczna wnosi skargę na uchwałę lub zarządzenie w imieniu tych mieszkańców[247].

Postępowanie sądowoadministracyjne ze skargi na akt polityki rewitalizacyjnej jest niezależne od wyników postępowania nadzorczego prowadzonego przez wojewodę. Nie jest zasadne twierdzenie, że określona uchwała (lub zarządzenie) jest zgodna z prawem, ponieważ „nie została zakwestionowana w postępowaniu nadzorczym przez organ nadzoru". Brak wszczęcia postępowania nadzorczego bądź niewydanie rozstrzygnięcia nadzorczego nie przesądza o legalności konkretnej uchwały (zarządzenia) organu gminy[248]. W obowiązującym stanie prawym wniesienie skargi nie musi zostać poprzedzone wezwaniem organu gminy do usunięcia naruszenia prawa[249].

Wniesienie skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. ma charakter „bezterminowy". Nie ma żadnych ograniczeń co do wniesienia skargi np. po upływie określonego terminu od dnia wejścia w życie uchwały lub zarządzenia organu gminy. Z jednej strony można to uznać za wzmocnienie legitymacji skargowej podmiotów spoza systemu administracji publicznej. Jednak z drugiej strony takie rozwiązanie nie służy „stabilności" obowiązywania aktów polityki rewitalizacyjnej, których legalność może zostać zakwestionowana nawet po dłuższym czasie od dnia ich wejścia w życie.

Przepis art. 101 ust. 2 u.s.g. wyłącza możliwość wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administra-

---

[247] D. Paweł, *Zaskarżanie do sądu administracyjnego uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego przez grupę mieszkańców - uwagi na tle stosowania przez sądy administracyjne art. 101 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym*, ST 2011, nr 7-8, s. 64.

[248] Wyrok NSA z dnia 28 grudnia 2018 r., I OSK 4097/18, LEX nr 2602005.

[249] Zob. postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 16 lutego 2010 r., II SA/Ol 60/10, LEX nr 794156.

cyjny i skargę oddalił. Niedopuszczalność ponownego zaskarżenia uchwały lub zarządzenia organu gminy odpowiada zasadzie *res iudicata* dotyczącej orzeczeń sądowych[250]. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 stycznia 2013 r., II OSK 2466/12 stwierdza, że jeżeli sąd oceniając legalność aktu organu gminy oddalił skargę, to skargę innego podmiotu na ten sam akt rozpoznaje się w granicach naruszenia indywidualnego interesu tego skarżącego[251]. Nie można zatem z góry przesądzać, iż każde oddalenie skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy skutkuje niedopuszczalnością wniesienia skargi na ten akt przez inny podmiot[252].

b. Skarga wojewody na akt polityki rewitalizacyjnej

Jak wskazano, wojewoda ma ograniczony, bo tylko 30-dniowy termin na stwierdzenie nieważności aktu polityki rewitalizacyjnej. Takie rozwiązanie służy wyeliminowaniu stanu „niepewności" co do obowiązywania aktu organu gminy i służy zapewnieniu sprawności postępowania nadzorczego. Z drugiej jednak strony wskazany termin w szczególności w odniesieniu do tak złożonych merytorycznie aktów, jak akty polityki rewitalizacyjnej może okazać się niewystarczający dla zidentyfikowania ewentualnych sprzeczności z prawem.

W celu ochrony praworządności, ustawodawca przewiduje w art. 93 ust. 1 u.s.g., że po upływie 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić ich nieważności. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stanowiłoby wówczas naruszenie przepisów o właściwości rzeczowej[253]. W tym przypadku wojewoda może jednak zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego, który na podstawie art. 93 ust. 2 u.s.g. może

---

[250] *Ibidem*.

[251] LEX nr 1361629. Zob. również wyrok NSA z dnia 18 października 2012 r., II OSK 1806/12, w którym sąd zwrócił uwagę, że ustalając granice „powagi rzeczy osądzonej" należy wziąć pod uwagę merytoryczne rozstrzygnięcie w sprawie konkretnych interesów oraz uprawnień określonych podmiotów (LEX nr 1233713).

[252] Por. postanowienie NSA z dnia 6 lipca 2010 r., II OSK 1207/10, LEX nr 663559.

[253] Wyrok z dnia 18 lutego 2016 r., I OSK 2707/15, LEX nr 2036058.

wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu organu gminy. Wnosząc skargę wojewoda nie jest ograniczony żadnym terminem zaskarżenia[254].

Istota postępowania sądowoadministracyjnego wszczętego ze skargi wojewody wniesionej na uchwałę lub zarządzenie organu gminy na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., wyklucza udział innych uczestników postępowania na podstawie regulacji p.p.s.a. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego przez wojewodę stanowi realizację jednego z przysługujących mu uprawnień służących wykonywaniu nadzoru nad działalnością gminy na podstawie kryterium zgodności z prawem, a zatem legitymacja skargowa tego organu oparta jest na samodzielnej podstawie prawnej art. 93 ust. 1 u.s.g., która nie może być jednocześnie podstawą do wniesienia skargi przez inny podmiot. Stronami postępowania sądowego zainicjowanego skargą wojewody na uchwałę rady gminy są zatem wyłącznie wojewoda jako organ nadzoru oraz właściwy organ gminy[255].

c. Rodzaje orzeczeń sądowych w sprawach ze skargi na akty polityki rewitalizacyjnej

Rodzaj orzeczenia wydanego wskutek sądowej kontroli bezpośrednio determinuje obowiązywanie aktu polityki rewitalizacyjnej. Skutki kontroli zależą od tego czy sąd administracyjny w ogóle przystąpi do merytorycznej oceny uchwały lub zarządzenia organu gminy. Mogą bowiem zaistnieć negatywne przesłanki, które uniemożliwiają badanie legalności aktu polityki przestrzennej.

Na podstawie regulacji p.p.s.a. możliwe są następujące sposoby zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego:
– wydanie postanowienia odrzucającego skargę;
– wydanie wyroku uwzględniającego skargę;
– wydanie wyroku oddalającego skargę,

które zostaną omówione w dalszej części podrozdziału.

---

[254] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2018 r., II SA/Gd 762/17, LEX nr 2439352.
[255] Postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2014 r., II OZ 64/14, LEX nr 1452941.

i. Postanowienie odrzucające skargę

Odrzucenie skargi jest równoznaczne z uznaniem jej niedopuszczalności przez sąd administracyjny. Oznacza to, że z powodu braku spełnienia warunków do zaskarżenia aktu organu gminy (zarówno merytorycznych, jak i formalnych) sąd w ogóle nie przystępuje do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy[256]. Zgodnie z art. 58 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny odrzuca skargę:

1) jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego;
2) wniesioną po upływie terminu do jej wniesienia;
3) gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi;
4) jeżeli sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona;
5) jeżeli jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli skarżący nie ma zdolności procesowej, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej stroną skarżącą zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie;

5a) jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego;

6) jeżeli z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne.

Odrzucenie skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. jest możliwe tylko wówczas, jeżeli istnieje jasny przepis (lub przepisy) określający inny sąd jako właściwy, a w konsekwencji sąd administracyjny jako niewłaściwy, w istniejącej realnie sprawie[257]. W przypadku zaskarżania szeroko rozumianych aktów polityki rewitalizacyjnej nie może budzić wątpliwości, że właściwym do rozpoznania skargi będzie zawsze sąd administracyjny. Wynika to wprost z art. 101 ust. 1 u.s.g., który dotyczy zaskarżalności uchwał oraz zarządzeń organów gminy.

Drugą przesłanką odrzucenia skargi jest jej wniesienie po upływie terminu. Jak już wskazano ustawodawca nie określa terminu do zaskarżenia uchwał i zarządzeń organów gminy. Niemniej art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a. będzie miał znaczenie w przypadku wniesienia skargi na wyrok

[256] T. Woś, M. Romańska [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz...*, s. 534.

[257] Postanowienie NSA z dnia 17 stycznia 2014 r., I OSK 3030/13, LEX nr 1419477.

wojewódzkiego sądu administracyjnego. Z art. 177 § 1 pkt 1 p.p.s.a. wynika bowiem, że skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnosi się za pośrednictwem sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

Negatywną przesłanką przystąpienia do rozpoznania skargi jest również nieuzupełnienie w wyznaczonym terminie jej braków formalnych. Co do zasady, w przypadku nieuzupełnienia przez stronę w terminie braków formalnych pisma, przewodniczący pozostawia je bez rozpoznania, wydając w tym przedmiocie zarządzenie zgodnie z art. 49 § 2 p.p.s.a. Jeżeli jednak pismem dotkniętym brakami formalnymi jest skarga, to konsekwencje nieuzupełnienia jej braków formalnych w terminie zostały uregulowane w sposób odmienny w art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a[258]. Stosownie do przywołanej regulacji sąd odrzuca skargę, gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi. Wymaga jednak podkreślenia, że sąd administracyjny odrzuci skargę, ale pod warunkiem prawidłowego uprzedniego wezwania skarżącego do ich usunięcia. Przy czym chodzi tutaj wyłącznie o brak istotny, tzn. taki, którego występowanie stoi w opozycji do możliwości nadania skardze dalszego biegu[259].

Dwie przesłanki odrzucenia skargi przewiduje art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a., które są określane jako „powaga rzeczy osądzonej" oraz „zawisłość sprawy". Sąd odrzuca skargę, jeżeli sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona. Z mocy powagi rzeczy osądzonej korzystają tylko orzeczenia rozstrzygające merytorycznie sprawę sądowoadministracyjną[260]. Konsekwencją faktu, że prawomocny wyrok korzysta z powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) jest to, że nie można skutecznie wszcząć postępowania w tym samym przedmiocie i między tymi samymi stronami[261]. Wniesienie skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym powoduje wszczęcie

[258] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 maja 2018 r., II SA/Kr 340/18, LEX nr 2505191.
[259] Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., II GSK 3501/17, LEX nr 2405649.
[260] Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 lipca 2017 r., II SAB/Rz 36/17, LEX nr 2329851.
[261] Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 23 października 2018 r., I SAB/Wa 234/18, LEX nr 2580031.

postępowania, wywołując skutki materialnoprawne i procesowe. Konsekwencją tego jest powstanie stanu „sprawy w toku", co jest przeszkodą do równoczesnego prowadzenia postępowania sądowego ze skarg tego samego podmiotu i na ten sam akt administracyjny. Taki stan trwa, aż do momentu uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Instytucja „stanu sprawy w toku" oznacza tzw. zawisłość sprawy (*lis pendens*), polegającą na zakazie wszczęcia nowego postępowania pomiędzy tymi samymi stronami i w tej samej sprawie[262].

Przesłanki odrzucenia skargi przez sąd administracyjny dotyczą również zdolności sądowej oraz zdolności procesowej skarżącego. Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 5 p.p.s.a. chodzi o sytuację, w której jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli skarżący nie ma zdolności procesowej, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej stroną skarżącą zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie. Jednocześnie ustawodawca zastrzega w art. 58 § 2 p.p.s.a, że z powodu braku zdolności sądowej jednej ze stron albo zdolności procesowej skarżącego i niedziałania przedstawiciela ustawowego lub braku w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej skarżącym, uniemożliwiającego jego działanie, sąd odrzuci skargę dopiero wówczas, gdy brak nie zostanie uzupełniony.

Z punktu widzenia skargi na uchwały i zarządzenia organów gminy doniosłe znaczenie ma przesłanka określona w art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. Sąd administracyjny odrzuca bowiem skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Należy jednak podzielić stanowisko, że przywołana regulacja dotyczy jedynie tych przypadków, gdy brak naruszenia interesu prawnego jest oczywisty. Jeśli natomiast przepis szczególny, jako warunek skutecznego wniesienia skargi, formułuje naruszenie interesu prawnego skarżącego, zaś owo naruszenie może być wykazane jedynie w toku postępowania sądowoadministracyjnego (a ocena w tym zakresie pozostaje w związku z badaniem legalności zaskarżonych aktów), to brak jest podstaw do odrzucenia skargi (tj. wydania orzecze-

[262] Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., II OSK 482/15, LEX nr 2199151.

nia o charakterze formalnym), gdyż zarzuty skargi podlegają wówczas merytorycznemu badaniu[263].

Przepisy p.p.s.a. nie określają wyczerpująco wszystkich przesłanek odrzucenia skargi przez sąd administracyjny. Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. skarga podlega również odrzuceniu, jeżeli „z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne". W takim przypadku należy jednak odwołać się do regulacji wynikających z przepisów szczególnych, które formułują własne przesłanki w tym zakresie (np. konieczność wyczerpania określonych środków zaskarżenia czy konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego). Brak legitymacji skargowej może być potraktowany jako przyczyna niedopuszczalności wniesienia skargi uzasadniająca odrzucenie skargi na podstawie art. 58 ust. 1 pkt 6 p.p.s.a.[264]

W postępowaniu sądowoadministracyjnym chodzi zasadniczo o rozstrzygnięcie sporu co do legalności działania organu administracji, a więc sporu pomiędzy kwestionującym to działanie a organem, którego działania (niedziałania) skarga dotyczy. Orzeczenie proceduralne nie rozstrzyga tego sporu. W przypadku odrzucenia skargi sąd administracyjny nie bada jej zasadności, lecz jedynie stwierdza okoliczność uzasadniającą to odrzucenie. Zaskarżony akt lub czynność pozostaje w mocy tak, jak gdyby skarga do sądu w ogóle nie została wniesiona[265]. Z tego względu formą zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego jest postanowienie, a nie wyrok. Zgodnie art. 58 § 3 p.p.s.a. odrzucenie skargi może nastąpić na posiedzeniu niejawnym. Brak jest podstaw do przyjęcia, że wyznaczenie rozprawy, a następnie jej odroczenie wyklucza możliwość odrzucenia skargi na posiedzeniu niejawnym, jeżeli stwierdzenie i udokumentowanie przesłanki prowadzącej do odrzucenia skargi nastąpi poza rozprawą[266].

---

[263] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 lipca 2018 r., II SA/Łd 155/18, LEX nr 2526234. Zob. również W. Chróścielewski, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2010, nr 5–6, s. 82.

[264] Sz. Łajszczak, *Legitymacja skargowa a przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego*, ZNSA 2012, nr 5, s. 72.

[265] Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 lipca 2017 r., II SAB/Rz 36/17, LEX nr 2329851.

[266] Postanowienie NSA z dnia 5 października 2006 r., II OSK 747/06, LEX nr 290151.

ii. Wyrok uwzględniający skargę

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 (tj. akt prawa miejscowego) i pkt 6 (tj. inny akt organu gminy z zakresu administracji publicznej) stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Co do zasady więc konsekwencją uwzględnienia skargi jest stwierdzenie nieważności kontrolowanego aktu organu gminy, przy czym regulacja p.p.s.a. nie określa wprost rodzaju naruszeń prawa, które uzasadniają wydanie takiego wyroku. Pomocniczo należy sięgnąć do wykładni art. 91 u.s.g., z której wynika, że z nieważnością z mocy prawa uchwały lub zarządzenia mamy do czynienia, jeżeli akt organy gminy jest dotknięty „istotnymi" lub co najmniej „zwykłymi" naruszeniami prawa. W szczególności może chodzić o: naruszenie właściwości organu, brak lub przekroczenie granic upoważnienia ustawowego do podjęcia aktu określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia aktu, a także naruszenie procedury uchwalania danego aktu w przypadku aktów polityki rewitalizacyjnej np. zasad partycypacji społecznej. Decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały lub zarządzenia ma stan prawny obowiązujący w dacie ich podjęcia[267]. Wymaga podkreślenia, że stwierdzenie nieważności aktu polityki rewitalizacyjnej może nastąpić tylko wtedy, jeżeli uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest natomiast konieczne, żeby naruszenie prawa miało charakter kwalifikowany, tj. rażący[268]. Z kolei ocena, czy zaskarżony miejscowy plan rewitalizacji jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat szczególnych przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., tj. istotnego naruszenia zasad oraz istotnego naruszenia trybu jego

[267] Por. wyrok WSA z dnia 10 października 2018 r., IV SA/Po 725/18, LEX nr 2568654.
[268] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2018 r., II SA/Go 1150/17, LEX nr 2462533.

sporządzenia, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie[269].

Naruszeniem partycypacji społecznej uzasadniającym stwierdzenie nieważności aktu polityki rewitalizacyjnej będzie uniemożliwienie lub utrudnienie realizacji gwarantowanych w ustawie form udziału interesariuszy związanych z przygotowaniem, prowadzeniem i oceną rewitalizacji. Przykładowy katalog naruszeń zasady i trybu realizacji partycypacji społecznej, które będą stanowić podstawę prawną do uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi na akt polityki rewitalizacyjnej:

– w zakresie konsultacji społecznych:
  - nieprzeprowadzenie obligatoryjnych konsultacji społecznych;
  - ograniczenie udziału poszczególnych interesariuszy w konsultacjach społecznych;
  - brak powiadomienia interesariuszy rewitalizacji o planowanych konsultacjach społecznych;
  - naruszenie zasad ogłaszania konsultacji (brak spełnienia minimalnych standardów, tj. w drodze obwieszczenia, ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie oraz ogłoszenia na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej);
  - zaniechanie przeprowadzenia konsultacji społecznych w formie zbierania uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej;
  - zaniechanie przeprowadzenia co najmniej dwóch dodatkowych form konsultacji społecznych (obok obligatoryjnego zbierania uwag w postaci papierowej lub elektronicznej), tj. spotkania, debaty, warsztatów, spacerów studyjnych, ankiet, wywiadów, wykorzystania grup przedstawicielskich lub zbierania uwag ustnych;
  - wyznaczenie terminu na składanie uwag krótszego niż 30 dni licząc od dnia powiadomienia o rozpoczęciu konsultacji społecznych;
  - prowadzenie konsultacji społecznych w sposób niezrozumiały, uniemożliwiający interesariuszom odniesienie się do prezentowanych treści;

[269] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2018 r., IV SA/Po 1130/17, LEX nr 2470974.

- zaniechanie opracowania informacji podsumowującej przebieg konsultacji społecznych niezwłocznie po zakończeniu każdej z form konsultacji społecznych;
- opracowanie informacji podsumowującej przebieg konsultacji społecznych z pominięciem wszystkich zgłoszonych uwag oraz bez odniesienia się do nich;
- zaniechanie ogłoszenia projektów dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym, a także projektów dokumentów uwzględniających zmiany wprowadzone w wyniku konsultacji społecznych oraz informacji podsumowujących na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej;
- zaniechanie udostępnienia projektów dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym, a także projektów dokumentów uwzględniających zmiany wprowadzone w wyniku konsultacji społecznych oraz informacji podsumowujących w siedzibie urzędu gminy pomimo żądania zainteresowanych;

– w zakresie organizacji i funkcjonowania Komitetu Rewitalizacji:
  - wszelkie formy uniemożliwienia lub ograniczenia udziału interesariuszy w pracach Komitetu Rewitalizacji;
  - ustalenie zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji z pominięciem jego funkcji opiniodawczo-doradczej względem organu wykonawczego gminy oraz bez zapewnienia wyłaniania przez interesariuszy ich przedstawicieli;
  - nieprzeprowadzenie konsultacji społecznych przed podjęciem uchwały w sprawie zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji;
  - naruszenie terminu podjęcia uchwały w sprawie zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji;
  - brak wydania zarządzenia w sprawie powołania Komitetu Rewitalizacji;
– w zakresie sporządzania i uchwalania gminnego programu rewitalizacji:
  - zaniechanie ogłoszenia informacji o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, w prasie lokalnej oraz przez obwieszczenie;

- zaniechanie przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu gminnego programu rewitalizacji;
- zaniechanie przeprowadzenia konsultacji społecznych zmiany gminnego programu rewitalizacji w przypadkach: dotyczących przedsięwzięć rewitalizacyjnych w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym lub technicznym, w tym dotyczących listy planowanych podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz gdy zmiana gminnego programu rewitalizacji wymaga zmiany uchwały o ustanowieniu Specjalnej Strefy Rewitalizacji;

– w zakresie sporządzania i uchwalania miejscowego planu rewitalizacji:
  - zaniechanie ogłoszenia w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu rewitalizacji wraz z określeniem formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu (nie krótszego niż 21 dni od dnia ogłoszenia);
  - zaniechanie wyznaczenia w ogłoszeniu terminu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu (powinien być nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu);
  - zaniechanie rozpatrzenia uwag w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;
  - zaniechanie wprowadzenia zmian do projektu miejscowego planu rewitalizacji wynikających z rozpatrzenia uwag;
  - zaniechanie przedstawienia radzie gminy projektu miejscowego planu rewitalizacji wraz z listą nieuwzględnionych uwag;
  - wprowadzenie jakichkolwiek podmiotowych lub przedmiotowych ograniczeń w zakresie wnoszenia uwag do projektu planu;
  - zaniechanie wyłożenia projektu miejscowego planu rewitalizacji do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz zaniechanie przeprowadzenia w tym czasie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami;

- wyznaczenie terminu przeprowadzenia dyskusji publicznej w sposób uniemożliwiający większości interesariuszom wzięcia w niej czynnego udziału (np. w godzinach pracy);
- zaniechanie przeprowadzenia partycypacji społecznej w przypadku zmiany miejscowego planu rewitalizacji.

Doniosłe znaczenie ma ustalenie, czy sąd administracyjny może uwzględnić skargę na akt polityki rewitalizacyjnej, który jest sprzeczny z prawem, ale nie narusza interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego. W takim przypadku należy odwołać się do regulacji art. 1 § 2 p.u.s.a., zgodnie z którą sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Oznacza to, że przedmiotem ochrony w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest obiektywny porządek prawny[270]. Sąd administracyjny powinien zatem uwzględnić skargę na akt polityki rewitalizacyjnej, który narusza prawo, chociażby jednocześnie nie naruszał interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu spoza systemu administracji publicznej[271]. Negatywną przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy będzie wyłącznie przepis szczególny, który wyłącza możliwość wydania orzeczenia o tej treści.

Stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia na podstawie wyroku sądu administracyjnego eliminuje akt organu gminy z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, co oznacza, że w rezultacie takiego orzeczenia należy uznać, że określony akt polityki rewitalizacyjnej nigdy nie wszedł do obrotu prawnego i od samego początku nie był zdolny do wywołania skutku prawnego[272].

iii. Wyrok oddalający skargę

Zgodnie z art. 151 p.p.s.a. w razie nieuwzględnienia skargi w całości lub w części, sąd administracyjny oddala skargę odpowiednio w całości lub w części. Sąd nie uwzględni skargi, jeżeli po merytorycznym rozpozna-

[270] J. Zimmermann, *Prawo do sądu*..., s. 315.
[271] Zob. A. Matan [w:] B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie*..., s. 134, P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie*..., s. 1202–1203.
[272] Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2018 r., II SA/Bd 1135/17, LEX nr 2502318.

niu sprawy stwierdzi, że akt polityki rewitalizacyjnej jest zgodny z prawem. *A contrario* wskutek sądowej kontroli skarga legitymowanego podmiotu jest uznana za bezzasadną.

Oddalenie skargi oznacza zarazem, że w ocenie sądu administracyjnego organ gminy wydał akt polityki rewitalizacyjnej z zachowaniem wszystkich koniecznych wymogów materialnoprawnych i formalnoprawych, w tym uwzględniając zasadę udziału interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej.

Zakończenie

Procesy rewitalizacyjne zajmują niezwykle istotne miejsce w polityce lokalnej – łącząc humanizm z pragmatyzmem oraz integrując różne polityki sektorowe (społeczną, przestrzenną, inwestycyjną) w celu wydobycia obszarów ze stanu kryzysowego. Niezwykle istotna jest wielowymiarowość rewitalizacji, która ma na celu nie tylko trwałą odnowę wyznaczonego terytorium, ale również zmianę jakościową życia mieszkańców danego obszaru. Z tej przyczyny rewitalizacja stanowi przedmiot żywego zainteresowania zarówno przedstawicieli władz publicznych, jak również członków wspólnot samorządowych, organizacji społecznych, przedsiębiorców, itp. – zbiorczo nazwanych przez ustawodawcę mianem „interesariuszy".

Zapewnienie interesariuszom aktywnego udziału w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej jest warunkiem koniecznym skutecznej odnowy zdegradowanych obszarów. Można wręcz stwierdzić, że ścisła współpraca pomiędzy organami władzy publicznej (szczególnie gminy) oraz mieszkańcami i innymi podmiotami spoza systemu administracji publicznej pozwala na przyjęcie rozwiązań prawnych, które przyczynią się do trwałej i widocznej przestrzennej oraz społecznej zmiany terenów gminy, które wymagają interwencji.

Ustawodawca bezpośrednio uwzględnia zasadę partycypacji społecznej zarówno w kształtowaniu, jak i prowadzeniu polityki przestrzennej, wprowadzając obligatoryjne standardy uczestnictwa interesariuszy. Przedstawiona w niniejszym opracowaniu analiza prawnych form partycypacji społecznej, przewidzianych w ustawie o rewitalizacji, prowadzi do wniosku, że minimalny standard ustawowy nie zawsze będzie gwarantować interesariuszom wystarczający wpływ na podejmowane

rozstrzygnięcia. Stąd też uzasadnione są praktyki wykraczające poza minimum ustawowe i oferujące partycypującym inne, dodatkowe formy udziału w tworzeniu i realizacji polityki publicznej.

Wykaz literatury

Auderska H., Skorupka S., Łempicka Z. (red.), *Mały słownik języka polskiego,* Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1993

Augustyniak M., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014

Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017

Bałaban A., *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.,* Przegląd Sejmowy 1997, nr 5

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012

Banat M., *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym,* Samorząd Terytorialny 2014, nr 1–2

Baran B., Południak-Gierz K., *Aspekt podmiotowy udostępniania informacji publicznej na przykładzie regulacji polskich i szwedzkich*, Przegląd Prawa Publicznego 2017, nr 10

Bartkowski J., *Tradycje partycypacji w Polsce* [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej,* Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2011

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1994

Błaszczyńska A., *Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej*, Przegląd Prawa Publicznego 2010, nr 6

Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2005

Bogusz M., *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, Państwo i Prawo 1994, z. 12

Borówka K., *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 26

Brzeski M., *Problemy podstawy prawnej regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządu terytorialnego* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014

Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wydawnictwo Lexis Nexis, LEX/el. 2013

Chróścielewski W., *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010, nr 5–6

Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP,* Acta Universitatis Wratislaviensis 2007, nr 2956

Ćwiertniak B., *O pozadyrektywalnych (opisowych) rozumieniach „zasad prawa",* Studia Prawnicze 1976, nr 3 (49)

Dalka-Noga M., *Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej*, Studia Iuridica Toruniensia 2013, nr 2

Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014

Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 2005

Dolnicki B., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym* [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012

Domańska A., *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012

Domańska M., Hauser A., Talaga R., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Europejski Przegląd Sądowy 2017, nr 11

Dudek D., *Pojęcie i klasyfikacja zasad ustrojowych* [w:] D. Dudek (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009

Dunaj B. (red.), *Popularny słownik języka polskiego,* Wydawnictwo Wilga, Warszawa 2000

Fleszer D., *Zakres jawności działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 4

Fleszer D., *Zasady dostępu do informacji przetworzonej*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 1-2

Folak Ł., *Zasada <in dubio pro libertate> w prawie administracyjnym i w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017, nr 4

Gerwin M., *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa,* Wydawnictwo Otwarty Plan, Kraków 2018

Górski R., *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu,* Korporacja Ha!art, Kraków 2007

Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postepowaniu administracyjnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012

Gronkiewicz A., Ziółkowska A., *Komisje, rady, zespoły jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014

Gronkiewicz A., Ziółkowska A., *Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014

Guy Peters B., *Administracja publiczna w systemie politycznym,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1995

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej,* Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999

Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 2006

Jaśkiewicz J., *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX/el. 2015

Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierowania, Toruń 2002

Jaśkowska M., *Wybrane problemy dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2016, nr 6

Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2018

Jaxa Dębicka A., *Sprawne państwo,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008

Kaczmarek S., *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast,* Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001

Kadłubowski J., Leszczyński M., *Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz,* Warszawa 2016

Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX/el. 2016

Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: obywatel jako koproducent usług publicznych* [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej,* Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2011

Kisiel W., *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2009, nr 3

Kledzik P., *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2012

Klich G., *Zasada przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego* [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. System zamówień publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017, nr 497

Kłaczyński M., Szuster S., *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX/el. 2013

Knopkiewicz A., *Tryby udostępniania informacji publicznej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny 2004, z. 4

Knosala E., *Zarys nauki administracji,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006

Knysiak-Molczyk H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2015

Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 2016, nr 2

Kosikowski C., *Rola organów opiniodawczych i ekspertów w tworzeniu prawa podatkowego w Polsce,* Przegląd Legislacyjny 2005, nr 1 (47)

Kotarba B., *Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie* lokalnym, Przegląd Prawa Publicznego 2016, nr 9

Kozłowski K., *Problematyka prawa dostępu do informacji publicznej w świetle standardu krajowego i międzynarodowego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2017, nr 4

Kucharski T., *Podmioty żądające udostępnienia informacji publicznej*, Przegląd Prawa Publicznego 2009, nr 11

Kwiatkowska M., *Sądy obywatelskie jako przykład demokracji partycypacyjnej,* Samorząd Terytorialny 2013, nr 6

Kwiatkowski M., *Partycypacyjny model rewitalizacji i jego przeciwnicy* [w:] D. Bazuń, M. Kwiatkowski (red.), *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne,* Oficyna Naukowa, Warszawa 2017

Leoński Z. (red.), *Zarys prawa administracyjnego,* Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1985

Łajszczak Sz., *Legitymacja skargowa a przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2012, nr 5

Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016

Marchaj R., *Samorządowe wysłuchanie publiczne jako element procesu uchwałodawczego,* Samorząd Terytorialny 2014, nr 7–8

Marchaj R., *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządowym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014

Matczak P., Mączka K., Milewicz M., *E-partycypacja: zastosowanie sondażu internetowego jako narzędzie partycypacji,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2015, nr 1

Mączka K., Matczak P., *Sąd obywatelski – aplikacja w warunkach polskich. Przypadek ulicy Umultowskiej w Poznaniu,* Samorząd Terytorialny 2014, nr 1–2

Miłosz M., Tykwińska-Rutkowska D., Ważny K., *Przegląd orzecznictwa sądów w zakresie prawa dostępu do informacji publicznej za lata 2010–2012,* Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2013, nr 1

Moll T., *Konsultacje społeczne jako klasyczna forma partycypacji społecznej* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014

Mrówczyński M., *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym wynikająca z ustaw szczególnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2015, nr 6

Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002

Nawrot O., *Definicja* [w:] J. Zajadło (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007

Olech A. (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2011

Olejniczak-Szałowska E., *Konsultacje we wspólnocie samorządowej,* Samorząd Terytorialny 1997, nr 1–2

Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do udziału w referendum lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002

Olejniczak-Szałowska E., *Z problematyki konsultacji w społecznościach lokalnych* [w:] B. Kudrycka, J. Mieszkowski (red.), *Prawo-Administracja-Obywatel,* Wydawnictwo Temida2, Białystok 1997

Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016

Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administracje publiczną,* Wydawnictwo Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992

Osowski Sz., Wilk B., *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawa*, Krajowa Rada Sądownictwa 2016, nr 4

Ożóg M., *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, Przegląd Sejmowy 2015, nr 5

Paweł D., *Zaskarżanie do sądu administracyjnego uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego przez grupę mieszkańców - uwagi na tle stosowania przez sądy administracyjne art. 101 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 7–8

Pawłowski S., *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2015, z. 1

Pieńczykowski M., *Interes publiczny jako przesłanka uzyskania przetworzonej informacji publicznej*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2017, nr 6

Pietras S.M., Szustakiewicz P., *Podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, Ius Novum 2011, nr 4

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019

Przywojska J., *Rewitalizacja miast. Aspekty społeczne,* Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016

Przywora B., *Regulacje prawne w zakresie dostępu obywateli do informacji przetworzonej – stan obecny i postulaty zmian*, Przegląd Prawa Publicznego 2013, nr 5

Pułło A., *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego,* Państwo i Prawo 1995, nr 8 (594)

Pułło A., *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym,* Przegląd Sejmowy 1996, nr 1 (13)

Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1994

Sibiga G., *Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne*, PPP 2007, nr 3

Sobczak J., *Dostęp do informacji publicznej – zagadka i parawan*, Środkowoeuropejskie Studia Polityczne 2008, nr 1

Sokolewicz W., Wojtyczek K. [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016

Stahl M., Tarno J.P., Wyporska-Frankiewicz J., *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014

Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016

Stec M., Mączyński M. (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012

Szlachetko J., Szlachetko (Borówka) K. (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I,* Wydawnictwo Instytutu Metropolitalnego, Gdańsk 2017

Szlachetko J., Szlachetko (Borówka) K. (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom II,* Wydawnictwo Instytutu Metropolitalnego, Gdańsk 2018

Szlachetko J., *Komisje doradcze przy organach administracji publicznej. Propozycja prawnej regulacji,* Przegląd Prawa Publicznego 2014, nr 6

Szlachetko J., *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Gdańsk 2017.

Szlachetko J., *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego,* Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016

Szlachetko J., *Gminy mogą zatrudniać operatorów rewitalizacji*, dostęp: serwis Prawo.pl

Tarnacka K., *Prawo do informacji w* Polsce, Państwo i Prawo 2003, nr 5

Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna,* Wydawnictwo Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009

Uziębło P., *Konstytucyjne źródła prawa* [w:] T. Bąkowski (red.), *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej,* Wydawnictwo Presscom Sp. z o.o., Wrocław 2010

Uziębło P., *Zasady ustrojowe* [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010

Wasilewski A., *Konsultacja społeczna i więź z mieszkańcami, a funkcjonowanie terenowych organów administracji państwowej,* Organizacja-Metoda-Technika 1984, nr 4

Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne,* Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2006

Woś T. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016

Woś T., Romańska M. [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX/el. 2016

Wójcicka E., *Actio popularis w prawie polskim*, Państwo i Prawo 2015, nr 11

Wójcicki M., *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, Rozwój regionalny i polityka regionalna 2013, nr 24

Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986

Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne,* Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000

Zalasiński T., *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa,* Państwo i Prawo 2004, nr 8

Ziemski K., *Sposoby rozumienia „zasad prawa" w polskiej nauce prawa administracyjnego,* Organizacja-Metody-Technika 1982, nr 7

Zimmermann J., *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego* [w:] I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001

Ziobrowski Z. (red.), *Zagrożenia polityki rewitalizacyjnej w Polsce,* Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Miast, Kraków 2010

Ziobrowski Z., *Cele i efekty projektu* [w:] *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnika zrównoważonego rozwoju. Podsumowanie projektu,* Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Miast, Kraków 2010

Żurawik A., *„Interes publiczny", „interes społeczny" i „interes społecznie uzasadniony". Próba dookreślenia pojęć*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2013, z. 2

Wykaz aktów normatywnych

Akty prawa międzynarodowego i ponadnarodowego

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych rezolucją nr 217/III A z dnia 10 grudnia 1948 r.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych rezolucją nr 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r.

Europejska Konwencja Praw Człowieka.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Rozporządzenie 1049/2001/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Ustawy

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 997)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 511).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 800).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 913 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 400 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (T.j. Dz. U. 2018 r., poz. 1817).
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2107).
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1945).
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 450 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (T.j. Dz. U. z 2003 r., poz. 166, nr 1612 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1265 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 823).
Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1307 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1263 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 412).
Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (T.j. Dz. U. poz. 1777).

Rozporządzenia

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Uchwały rad gmin

Uchwała nr XXV/245/2016 Rady Miejskiej Rumi z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji w Gminie Miejskiej Rumia.

Uchwała nr XXXIX/1035/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji.

Uchwała nr XLI/1131/2017 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji.

Uchwała nr XXXV/438/2017 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 12 stycznia 2017 r. – Regulamin określający zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji.

Wykaz orzecznictwa

Wykaz orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wyrok NSA z dnia 12 października 1990, SA/Lu 663/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 6.
Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2002 r., II GSK 105/05, LEX nr 180740.
Wyrok NSA z dnia 16 września 2003 r., II SA/Wr 854/03, LEX nr 82901.
Wyrok NSA z dnia 9 października 2010 r., I OSK 1737/12, LEX nr 1234020.
Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11, LEX nr 1094536.
Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., I OSK 1505/11, LEX nr 1134288.
Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2215/11, LEX nr 1122883.
Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2012 r., II GSK 911/11, LEX nr 1225707.
Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2013 r., I OSK 1760/12, LEX nr 1360823.
Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2013 r., I OSK 608/13, LEX nr 1356156.
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 2213/13, LEX nr 1424910.
Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2014 r., I OSK 2129/13, LEX nr 1455219.
Wyrok NSA z dnia 11 marca 2015 r., I OSK 817/14, LEX nr 1675442.
Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2016 r., I OSK 2707/15, LEX nr 2036058.
Wyrok NSA z dnia 6 września 2016 r., I OSK 783/16, LEX nr 2143041.
Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2016 r., I OSK 1746/16, LEX nr 2169786.
Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., II OSK 482/15, LEX nr 2199151.
Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., I OSK 2855/15, LEX nr 2350320.
Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2017 r., I OSK 792/11, LEX nr 1094536.
Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., II GSK 3501/17, LEX nr 2405649.
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2018 r., I OSK 282/16, LEX nr 2441331.
Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2018 r., I OSK 814/16, LEX nr 2445117.
Wyrok NSA z dnia 2 marca 2018 r., I OSK 2160/17, LEX nr 2474144.
Wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., I OSK 1749/16, LEX nr 2495730.
Wyrok NSA z dnia 16 marca 2018 r., I OSK 2296/16, LEX nr 2472150.
Wyrok NSA z dnia 22 marca 2018 r., I OSK 2453/16, LEX nr 2495282.

Wyrok NSA z dnia 27 marca 2018 r., I OSK 1526/16, LEX nr 2485980.
Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2018 r., I OSK 218/18, LEX nr 2510855.
Wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., I OSK 1347/18, LEX nr 2554810.
Wyrok NSA z dnia 25 września 2018 r., I OSK 924/18, LEX nr 2582841.
Wyrok NSA z dnia 28 grudnia 2018 r., I OSK 4097/18, LEX nr 2602005.
Postanowienie NSA z dnia 4 kwietnia 2002 r., I OSK 717/12, LEX nr 1136720.
Postanowienie NSA z dnia 28 lutego 2006 r. II GZ 10/06, niepubl.
Postanowienie NSA z dnia 5 października 2006 r., II OSK 747/06, LEX nr 290151.
Postanowienie NSA z dnia 6 lipca 2010 r., II OSK 1207/10, LEX nr 663559.
Postanowienie NSA z dnia 17 stycznia 2014 r., I OSK 3030/13, LEX nr 1419477.
Postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2014 r., II OZ 64/14, LEX nr 1452941.

Wykaz orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2005 r., II SA/Wa 481/05, LEX nr 707781.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2008 r., III SA/Wr 691/07, LEX 506860.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 października 2008 r., II SA/Rz 506/08, LEX nr 505412.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2009 r., II SA/Bd 878/08, LEX nr 484875.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2009 r., IV SA/Po 608/09, LEX nr 570531.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lutego 2012 r., IV SA/Po 1211/11, LEX nr 1219701.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 lutego 2012 r., IV SAB/Gl 72/11, LEX nr 1139702.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r., II SA/Sz 696/12, LEX nr 1224048.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 września 2012 r., IV SA/Po 587/12, LEX nr 1222454.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 października 2012 r., II SA/Kr 1058/12, LEX nr 1234984.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2012 r., II SAB/Gd 79/12, LEX nr 1234516.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2013 r., II SAB/Wa 44/13, LEX nr 1303086.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r., IV SA/Po 112/13, LEX nr 1317320.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2014 r., II SA/Kr 132/14, LEX nr 1443475.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 września 2014 r., II SAB/Gd 100/14, LEX nr 1534416.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 listopada 2014 r., II SA/Gd 591/14, LEX nr 1603597.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., III SA/Lu 647/14, LEX nr 1751262.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2015 r., II SA/Wa 2170/14, LEX nr 1756817.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2015 r., II SA/Kr 538/15, LEX nr 1964257.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 kwietnia 2016 r., II SAB/Ol 20/16, LEX nr 2049773.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 października 2016 r., II SA/Gd 308/16, LEX nr 2154269.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2017 r., IV SA/Wa 2430/16, LEX nr 2394756.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r., II SA/Wa 75/17, LEX nr 2331653.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 lipca 2017 r., II SAB/Rz 36/17, LEX nr 2329851.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lipca 2017 r., VIII SA/Wa 276/17, LEX nr 2336874.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 września 2017 r., II SA/Ol 530/17, LEX nr 2366634.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 września 2017 r., II SA/Gd 475/17, LEX nr 2374089.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 września 2017 r., II SA/Sz 794/17, LEX nr 2390485
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2017 r., II SAB/Wa 223/17, LEX nr 2450744.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 23 listopada 2017 r., II SA/Op 435/17, LEX nr 2407630.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 listopada 2017 r., II SAB/Bd 91/17, LEX nr 2416580.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 grudnia 2017 r., II SA/Po 864/17, LEX nr 2418460.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2017 r., II SAB/Wa 503/17, LEX nr 2496066.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 grudnia 2017 r., VIII SAB/Wa 103/17, LEX nr 2429122.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 stycznia 2018 r., II SA/Op 554/17, LEX nr 2432690.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 30 stycznia 2018 r., II SA/Op 11/18, LEX nr 2448918.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2018 r., II SA/Gd 762/17, LEX nr 2439352.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 lutego 2018 r., II SAB/Rz 185/17, LEX nr 2443733.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lutego 2018 r., II SA/Kr 1229/17, LEX nr 2474941.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2018 r., IV SA/Po 1130/17, LEX nr 2470974.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2018 r., II SA/Go 1150/17, LEX nr 2462533.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 kwietnia 2018 r., II SAB/Go 3/18, LEX nr 2475329.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2018 r., II SAB/Sz 27/18, LEX nr 2474795.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2018 r., II SAB/Sz 37/18, LEX nr 2474794.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 1241/17, LEX nr 2482845.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2018 r., II SAB/Go 18/18, LEX nr 2481282.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 17 kwietnia 2018 r., II SA/Op 111/18, LEX nr 2499092.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SAB/Rz 28/18, LEX nr 2485788.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2018 r., II SAB/Kr 34/18, LEX nr 2482226.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 kwietnia 2018 r., II SA/Bk 860/17, LEX nr 2493713.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 214/18, LEX nr 2482688.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 26 kwietnia 2018 r., II SAB/Op 27/18, LEX nr 2493361.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2018 r., II SA/Gd 839/17, LEX nr 2502409.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 maja 2018 r., VIII SAB/Wa 12/18, LEX nr 2496943.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2018 r., II SA/Bd 1135/17, LEX nr 2502318.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2018 r., II SAB/Kr 57/18, LEX nr 2501908.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 maja 2018 r., II SAB/Bk 28/18, LEX nr 2499543.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 maja 2018 r., II SA/Łd 306/18, LEX nr 2501904.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 maja 2018 r., IV SA/Gl 1130/17, LEX nr 2503202.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 maja 2018 r., II SAB/Rz 26/48, LEX nr 2510580.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 maja 2018 r., III SA/Wr 212/18, LEX nr 2510091.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 maja 2018 r., II SA/Kr 340/18, LEX nr 2505191.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 maja 2018 r., II SAB/Kr 63/18, LEX nr 2511212.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 maja 2018 r., IV SA/Wr 119/18, LEX nr 2510535.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 czerwca 2018 r., IV SAB/Gl 47/18, LEX nr 2510020.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 czerwca 2018 r., II SAB/Gd 41/18, LEX nr 2509166.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2018 r., VIII SA/Wa 119/18, LEX nr 2517056.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2018 r., II SA/Wr 116/18, LEX nr 2526689.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2018 r., II SAB/Sz 71/18, LEX nr 2518657.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 czerwca 2018 r., III SA/Kr 302/18, LEX nr 2508998.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 czerwca 2018 r., II SA/Kr 250/18, LEX nr 2521348.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2018 r., II SA/Gl 337/18, LEX nr 2523644.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 lipca 2018 r., II SA/Ol 405/18, LEX nr 2521331.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lipca 2018 r., II SA/Ol 376/18, LEX nr 2520047.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 lipca 2018 r., II SA/Łd 155/18, LEX nr 2526234.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 lipca 2018 r., II SAB/Ke 36/18, LEX nr 2532615.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2018 r., II SAB/Gd 30/18, LEX nr 2540488.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2018 r., II SAB/Gd 63/18, LEX nr 2547362.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 września 2018 r., II SAB/Bk 83/18, LEX nr 2554762.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 września 2018 r., II SA/Gd 338/18, LEX nr 2567217.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 października 2018 r., II SA/Bk 363/18, LEX nr 2567103.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2018 r., IV SA/Po 725/18, LEX nr 2568654.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 października 2018 r., II SA/Ke 545/18, LEX nr 2577817.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 października 2018 r., II SAB/Łd 114/18, LEX nr 2570777.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 października 2018 r., II SA/Łd 769/18, LEX nr 2570064.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 października 2018 r., II SAB/Go 67/18, LEX nr 2573072.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 października 2018 r., II SAB/Go 67/18, LEX nr 2573072.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 października 2018 r., IV SA/Po 657/18, LEX nr 2570018.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 października 2018 r., II SA/Wr 527/18, LEX nr 2579371.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 listopada 2018 r., I SA/Po 467/18, LEX nr 2583761.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 listopada 2018 r., II SA/Ol 675/18, LEX nr 2582104.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 listopada 2018 r., II SAB/Kr 142/18, LEX nr 2582841.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2018 r., II SAB/Wa 384/17, LEX nr 2506721.

Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 14 maja 2009 r., II SAB/Bk 2/09 [w:] http://orzeczenia.nsa.gov.pl [10.12.2018].

Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 16 lutego 2010 r., II SA/Ol 60/10, LEX nr 794156.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2012 r., VII SA/Wa 1427/12, LEX nr 1218324.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 23 października 2018 r., I SAB/Wa 234/18, LEX nr 2580031.

Wykaz tabel

1. Proces rewitalizacji z uwzględnieniem stadiów i instrumentów polityki rewitalizacyjnej 28
2. Ustawowe formy konsultacji społecznych 111