



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 października 2024 r.

Poz. 4996



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.357.2024

z dnia 21 października 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr V/25/2024 Rady Gminy Potok Wielki z dnia 26 września 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Potok Wielki na lata 2025-2035 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/25/2024 Rady Gminy Potok Wielki z dnia 26 września 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Potok Wielki na lata 2025-2035 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/25/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 października 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały Nr V/25/2024 wskazano m. in. art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu rada gminy, w drodze uchwały, określa szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Powołany przepis art. 10f został wprowadzony do ustawy o samorządzie gminnym mocą ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020r. poz. 1378; dalej: ustawa zmieniająca).

Mocą art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej wprowadzono także zmiany polegające na nadaniu nowego brzmienia art. 6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zgodnie z tymi przepisami: „Projekt strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy podlega konsultacjom w szczególności z: sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gmin – w przypadku strategii rozwoju ponadlokalnego albo gminy - w przypadku strategii rozwoju gminy, oraz z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie” (art. 6 ust. 3).

„Podmiot opracowujący projekt koncepcji rozwoju kraju, projekt strategii rozwoju oraz projekt polityki publicznej ogłasza na swojej stronie internetowej oraz może ogłaszać w prasie odpowiednio o zasięgu krajowym, regionalnym lub lokalnym, informację o konsultacjach, terminie i sposobie przekazywania uwag do

projektu oraz terminie i miejscu spotkań konsultacyjnych. Ogłoszenie w prasie zawiera dodatkowo informację o adresie strony internetowej, na której zamieszczono projekt” (art. 6 ust. 4).

„Opinię o projekcie przekazuje się podmiotowi opracowującemu projekt w sposób określony w ogłoszeniu, w terminie określonym przez ten podmiot, nie krótszym niż 35 dni od dnia ogłoszenia na stronie internetowej informacji, o której mowa w ust. 4. Nieprzekazanie opinii w terminie oznacza rezygnację z jej przedstawienia” (art. 6 ust. 5).

„W terminie 30 dni od upływu terminu, o którym mowa w ust. 5, podmiot opracowujący projekt przygotowuje sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem, i zamieszcza je na swojej stronie internetowej” (art. 6 ust. 6).

„Do aktualizacji koncepcji rozwoju kraju, strategii rozwoju oraz polityk publicznych stosuje się ust. 1-6” (art. 6 ust. 7).

Należy zatem stwierdzić, że ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w art. 6 ust. 3, do którego odsyła ustawa o samorządzie gminnym w art. 10f ust. 1, wskazuje podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach projektu strategii rozwoju gminy. Wyliczenie to ma charakter przykładowy, na co wskazuje posłużenie się zwrotem „w szczególności”, lecz konsultacje z podmiotami wskazanymi w art. 6 ust. 3, w tym z mieszkańcami gminy oraz z lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi mają charakter obligatoryjny, o czym przesądza sformułowanie „podlega konsultacjom”.

W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, że w odniesieniu do konsultacji obligatoryjnych, członek społeczności lokalnej ma prawo oczekiwać aby zasięgnięto od niego opinii przed podjęciem pewnego rodzaju decyzji. Prawo to ma charakter publicznego prawa podmiotowego (por. Ewa Olejniczak – Szałowska "Konsultacje we wspólnocie samorządowej"; Samorząd terytorialny 1997, nr 1-2, str.118).

Na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy została upoważniona do określenia - w drodze uchwały - szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym trybu konsultacji w szczególności z sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gminy oraz z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Obligatoryjnym elementem uchwały podejmowanej w wykonaniu upoważnienia przyznanego w art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym są zatem postanowienia regulujące szczegółowo tryb konsultowania projektu strategii rozwoju gminy m. in. z lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, a także z mieszkańcami gminy.

Upoważnienie rady gminy do określenia trybu konsultacji oznacza, iż rada w drodze uchwały powinna określić procedurę, reguły postępowania w tej sprawie. Postanowienia te będą zatem kształtować uprawnienia wskazanych podmiotów, w tym mieszkańców gminy, do udziału w konsultacjach prowadzonych w sprawie projektu strategii rozwoju gminy.

Należy zatem uznać, że uchwała podejmowana na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego, ponieważ zgodnie z dyspozycją tego przepisu winna zawierać powszechnie obowiązujące normy prawne kształtujące tryb konsultacji w sprawie projektu strategii rozwoju gminy.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Stanowienie aktów prawa miejscowego poddane jest reglamentacji prawnej i ma charakter dopełniający do regulacji ustawowej w tym znaczeniu, że wypełnia normatywnymi treściami luzy pozostawione regulacji ustawowej między innymi po to, by można było uwzględnić specyfikę terenową (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe", Wolters Kluwer Polska - Oficyna Warszawa 2007, str. 119).

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Analiza treści art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia

ustawowego. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów uchwały skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa.

Pomimo przywołania w podstawie prawnej uchwały art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz wskazania w tytule uchwały, że została ona podjęta w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji, nie zawiera ona stosownych postanowień normujących tryb konsultacji z mieszkańcami gminy i innymi podmiotami, w szczególności wskazanymi w art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W załączniku do uchwały zatytułowanym „Szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Potok Wielki na lata 2025-2035” wskazano, że: „*I. Określa się następujący tryb opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Potok Wielki na lata 2025-2035, zwanej dalej Strategią:*

1. *Opracowanie diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej gminy, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, oraz wniosków z tej diagnozy.*

2. *Wypracowanie założeń strategii:*

- 1) *programowych, w tym określenie celów w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym i kierunków działania oraz oczekiwanych rezultatów,*
- 2) *funkcjonalno-przestrzennych, w tym określenie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie,*
- 3) *wdrożeniowych, w tym określenie systemu realizacji strategii, oraz określenie ram finansowych i źródeł finansowania (kierunki podejmowanych działań).*

3. *Określenie misji, wizji, celów i działań strategicznych,*

4. *Opracowanie projektu strategii i opublikowanie go na stronie internetowej gminy.*

5. *Przeprowadzenie konsultacji projektu strategii, zgodnie z wymogami zawartymi w art. 6 ust. 3-5 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2024 r. poz. 324 z późn. zm.) w następującym trybie:*

- 1) *poinformowanie mieszkańców gminy, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych oraz wszystkich innych zainteresowanych podmiotów o konsultacjach, terminie i sposobie przekazywania uwag do projektu strategii oraz terminie i miejscu spotkań w sprawie konsultacji – poprzez ogłoszenie na stronie internetowej gminy i BIP Urzędu Gminy,*
- 2) *przedłożenie projektu strategii odpowiednim organom wraz z wnioskiem o przedłożenie uwag do projektu strategii. Dokument podlega obowiązkowo konsultacjom z:*

- *sąsiednimi gminami i ich związkami,*
- *lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi,*
- *mieszkańcami gminy,*
- *właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie,*

6. *Sporządzenie sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji, zawierającego w szczególności ustosunkowanie się do zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem.*

7. *Publikacja sprawozdania na stronie internetowej Urzędu Gminy Potok Wielki oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Potok Wielki.*

8. *Wprowadzenie zmian do projektu strategii w zakresie, w którym uwagi zostały uwzględnione (...).”*

Powyższych zapisów nie sposób uznać za określenie trybu konsultacji, który powinien zostać uregulowany w uchwale podejmowanej na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z wolą ustawodawcy jednoznacznie wyrażoną w tym przepisie.

Kwestie dotyczące konsultacji ujęte pkt I ppkt 5 i 6 załącznika do uchwały stanowią w istocie nieprecyzyjne powtórzenie regulacji art. 6 ust. 3, ust. 4, ust. 5 i ust. 6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, normujących kolejno: obowiązek poddania konsultacjom projektu strategii rozwoju gminy z sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gminy oraz z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, obowiązek ogłoszenia na stronie internetowej podmiotu opracowującego projekt strategii rozwoju informacji o konsultacjach, terminie i sposobie przekazywania uwag do projektu oraz terminie i miejscu spotkań konsultacyjnych (możliwość takiego ogłoszenia w prasie odpowiednio o zasięgu krajowym, regionalnym lub lokalnym); przekazywanie opinii o projekcie w sposób określony w ogłoszeniu; obowiązek przygotowania sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji, zawierającego w szczególności ustosunkowanie się do zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem oraz zamieszczenia tego sprawozdania na stronie internetowej podmiotu opracowującego projekt strategii.

O konieczności przeprowadzenia spotkań konsultacyjnych w procedurze opracowywania strategii rozwoju postanowił już ustawodawca w art. 6 ust. 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Zapisów ujętych w załączniku do przedmiotowej uchwały nie sposób uznać za określenie trybu konsultacji, tj. określonych reguł postępowania dla osób i podmiotów biorących udział w konsultacjach dotyczących projektu strategii. Tryb ten powinien zostać uregulowany w uchwale podejmowanej na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z wolą ustawodawcy jednoznacznie wyrażoną w tym przepisie.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy podejmując uchwałę na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zobowiązana jest do pełnego uregulowania kwestii wymienionych przez ustawodawcę w tym przepisie. Nie stanowi bowiem wypełnienia delegacji ustawowej uchwała, która nie zawiera wszystkich koniecznych postanowień jakie powinny w niej się znaleźć.

Rada Gminy Potok Wielki nie wypełniła w przedmiotowej uchwale delegacji ustawowej z art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie w jakim wymagane jest określenie trybu konsultacji, a jej działanie, jako działanie zawężające upoważnienie udzielone przez ustawodawcę w procesie tworzenia prawa, stanowi jego istotne naruszenie uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru uchwała podejmowana na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie.

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

W art. 4 ust. 1 ww. ustawa stanowi zaś, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Z kolei art. 13 ww. ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl art. 13 pkt 2, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąca akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna zatem wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Tymczasem w myśl § 4 przedmiotowej uchwały, *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*.

Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to podlega ona publikacji w dzienniku urzędowym. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do

stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018r., II SA/Kr 131/18).

Należy wskazać, iż o powyższym stanowisku organu nadzoru jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane pismem znak: PN-II.40.6.2021 z dnia 26 stycznia 2021 r.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/25/2024 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Potok Wielki
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Potok Wielki