



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 stycznia 2025 r.

Poz. 365



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.454.2024

z dnia 13 stycznia 2025 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VII/72/2024 Rady Gminy Ulhówek z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Obszaru Funkcjonalnego Gmin Powiatu Tomaszowskiego na lata 2024-2030 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, 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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/72/2024 Rady Gminy Ulhówek z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Obszaru Funkcjonalnego Gmin Powiatu Tomaszowskiego na lata 2024-2030 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, w tym trybu konsultacji.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VII/72/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Ulhówek postanowiła przystąpić do opracowania projektu „Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Obszaru Funkcjonalnego Gmin Powiatu Tomaszowskiego na lata 2024-2030” (§ 1) oraz określić zasady, szczegółowy tryb i harmonogram prac nad sporządzeniem projektu „Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Obszaru Funkcjonalnego Gmin Powiatu Tomaszowskiego na lata 2024-2030”, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, który stanowi załącznik do niniejszej uchwały (§ 2).

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 10g ust. 1 i ust. 4b ustawy o samorządzie gminnym.

W myśl art. 10g ust. 1 ustawy gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium.

Zgodnie zaś z art. 10g ust. 4b ustawy w przypadku opracowywania strategii rozwoju ponadlokalnego przez porozumienie międzygminne, o którym mowa w art. 74, szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jest przyjmowany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, której powierzono opracowanie projektu strategii rozwoju ponadlokalnego.

Powołany przepis art. 10g ust. 1 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 2020 r. poz. 1378; dalej: ustawa zmieniająca), zaś art. 10g ust. 4b został dodany do

ustawy o samorządzie gminnym mocą ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1079, ze zm.).

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 wskazuje podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach projektu strategii rozwoju ponadlokalnego. 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. 10g ust. 4b ustawy o samorządzie gminnym rada gminy została upoważniona do określenia - w drodze uchwały - szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, 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. 10g ust. 4b ustawy o samorządzie gminnym są zatem postanowienia regulujące szczegółowo tryb konsultowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego 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 ponadlokalnego.

Należy zatem uznać, że uchwała podejmowana na podstawie art. 10g ust. 4b 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 ponadlokalnego.

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.

Pomimo przywołania w podstawie prawnej uchwały art. 10g ust. 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz wskazania w tytule uchwały, że została ona podjęta w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, 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 Ponadlokalnego dla Obszaru Funkcjonalnego Gmin Powiatu Tomaszowskiego na lata 2024-2030”* wskazano, że:

„Konsultacje projektu „Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Obszaru Funkcjonalnego Gmin Powiatu Tomaszowskiego na lata 2024-2030” będą prowadzone zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a także (jeśli okaże się to konieczne) art. 39 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Tryb konsultacji projektu Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Obszaru Funkcjonalnego Gmin Powiatu Tomaszowskiego na lata 2024-2030 będzie przebiegał następująco:

- a) *Projekt Strategii udostępniony zostanie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy oraz na stronie internetowej Gminy, a także w wersji papierowej w Urzędzie Gminy do wglądu dla zainteresowanych interesariuszy;*
- b) *Ogłoszenie co najmniej na stronie internetowej Gminy informacji o konsultacjach, terminie i sposobie przekazywania uwag do projektu „Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Obszaru Funkcjonalnego Gmin Powiatu Tomaszowskiego na lata 2024-2030” oraz terminie i miejscu spotkań konsultacyjnych (w formie elektronicznej – za pośrednictwem formularza na stronie internetowej Gminy oraz w formie stacjonarnej). Informacja może zostać opublikowana również w prasie o zasięgu lokalnym - ogłoszenie zawiera dodatkowo informację o adresie strony internetowej, na której zamieszczono projekt. Wszystkie materiały, niezbędne do pełnego uczestnictwa w konsultacjach, udostępniane będą w formie elektronicznej oraz w wersji papierowej do pobrania w Urzędzie Gminy.*
- c) *Konsultacje projektu Strategii będą prowadzone z podmiotami, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;*
- d) *Uwagi wynikające z procesu konsultacji projektu Strategii zostaną rozpatrzone, a sprawozdanie z konsultacji zostanie podane do publicznej wiadomości co najmniej na stronie internetowej Gminy”..*

Natomiast w tabeli zatytułowanej *Harmonogram prac nad sporządzeniem projektu „Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Obszaru Funkcjonalnego Gmin Powiatu Tomaszowskiego na lata 2024-2030”* przyjęto: *„Konsultacje społeczne opracowanego projektu Strategii w tym uzyskanie wymaganych prawem opinii, II kwartał 2025 r.”* (Lp. 5).

Powyższych zapisów nie sposób uznać za określenie trybu konsultacji, który powinien zostać uregulowany w uchwale podejmowanej na podstawie art. 10g ust. 4b ustawy o samorządzie gminnym.

Z całą pewnością za wypełnienie upoważnienia ustawowego nie można przyjąć odwołania w treści uchwały do art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a także art. 39 ustawy o udostępnianiu

informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Tryb konsultacji powinien zostać kompleksowo uregulowany w uchwale podejmowanej na podstawie art. 10g ust. 4b ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w tym przepisie, a nie odsyłać do innych obowiązujących przepisów prawa.

Dodatkowo kwestie dotyczące konsultacji ujęte w załączniku do uchwały stanowią w istocie nieprecyzyjne powtórzenie regulacji art. 6 ust. 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, normującego 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).

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

Również wskazanie w przyjętym harmonogramie jedynie wymogu uzyskania wymaganych prawem opinii (w ramach przeprowadzonych konsultacji), a także terminu przeprowadzenia konsultacji nie stanowi wypełnienia upoważnienia ustawowego dla Rady Gminy do uchwalenia trybu konsultacji, tj. określonych reguł postępowania dla osób i podmiotów biorących udział w konsultacjach dotyczących projektu strategii.

Rada gminy podejmując uchwałę na podstawie art. 10g ust. 4b 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 Ulhówek nie wypełniła w przedmiotowej uchwale delegacji ustawowej 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 przedmiotowej sprawie należy także podkreślić, że zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały Nr VII/72/2024 art. 10g ust. 4b ustawy o samorządzie gminnym w przypadku opracowywania strategii rozwoju ponadlokalnego przez porozumienie międzygminne, o którym mowa w art. 74, szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jest przyjmowany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, której powierzono opracowanie projektu strategii rozwoju ponadlokalnego (podkreślenie moje).

Z treści ww. przepisu wynika, iż znajduje on zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy strategia rozwoju ponadlokalnego jest przygotowywana przez zainteresowane gminy w drodze zawartego między nimi porozumienia. W treści tego porozumienia gminy zobowiązane są wskazać gminę, odpowiedzialną za opracowanie projektu strategii rozwoju ponadlokalnego. Wówczas to na wskazanej w porozumieniu gminie ciążyć będzie również obowiązek określenia trybu i harmonogramu opracowania projektu ww. strategii, w tym również określenia trybu konsultacji, o którym mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Tymczasem z ustaleń organu nadzoru w Gminie Ulhówek wynika, iż do dnia podjęcia przedmiotowej uchwały nie zostało zawarte porozumienie międzygminne w przedmiocie przygotowania Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Obszaru Funkcjonalnego Gmin Powiatu Tomaszowskiego, które wskazywałoby gminę odpowiedzialną za opracowanie strategii rozwoju ponadlokalnego i tym samym zobowiązaną do podjęcia uchwały na podstawie art. 10g ust. 4b ustawy o samorządzie gminnym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/72/2024 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 Ulhówek
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Ulhówek