



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 11 sierpnia 2025 r.

Poz. 3759



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.215.2025

Lublin, dnia 8 sierpnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXI/164/2025 Rady Miasta Łuków z dnia 23 lipca 2025 r. w sprawie przystąpienia do opracowania projektu aktualizacji Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Łukowa na lata 2021 – 2030 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu aktualizacji 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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXI/164/2025 Rady Miasta Łuków z dnia 23 lipca 2025 r. w sprawie przystąpienia do opracowania projektu aktualizacji Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Łukowa na lata 2021 – 2030 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu aktualizacji strategii, w tym trybu konsultacji.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 lipca 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Łuków postanowiła przystąpić do opracowania projektu aktualizacji Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Łukowa na lata 2021 – 2030 (§ 1) oraz określić szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu aktualizacji Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Łukowa na lata 2021 – 2030, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały (§2).

W podstawie prawnej uchwały powołano m. in. art. 10g ust. 9 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 pkt 3 i art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2025 r. poz. 198).

Powołany przepis art. 10g ust. 9 został wprowadzony do ustawy o samorządzie gminnym mocą ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024r. poz. 1940; dalej: ustawa zmieniająca).

W myśl art. 10g ust. 9 ustawy strategia rozwoju ponadlokalnego podlega aktualizacji, jeżeli wymaga tego sytuacja społeczna, gospodarcza, przestrzenna lub klimatyczno-środowiskowa obszaru objętego tą strategią

albo gdy jest to konieczne dla zachowania jej spójności ze strategią rozwoju województwa. Do aktualizacji strategii rozwoju ponadlokalnego stosuje się ust. 4a - 8 oraz art. 10e ust. 2-4.

Tym samym, w przypadku przystąpienia do aktualizacji strategii rozwoju ponadlokalnego bezpośrednie zastosowanie będą miały przepisy art. 10e ust. 2-4 oraz art. 10g ust. 4a-8 ustawy, normujące o opracowywanie strategii rozwoju ponadlokalnego w pierwotnym brzmieniu.

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż zgodnie 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. 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.).

Ponadto, mocą art. 1 pkt 7 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) wprowadzono 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. 9 ustawy o samorządzie gminnym, który bezpośrednio odsyła do m.in. art. 10g ust. 4b ustawy oraz wskazania w tytule uchwały, że została ona podjęta w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania aktualizacji projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, w tym trybu konsultacji, nie zawiera ona stosownych postanowień normujących tryb konsultacji z mieszkańcami 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 aktualizacji Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Łukowa na lata 2021 – 2030, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju"* wskazano, że:

4. Konsultacje projektu aktualizacji Strategii:

1) *Konsultacje zostaną przeprowadzone zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w szczególności z sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gmin MOF Łukowa oraz z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie;*

2) Etapy konsultacji:

2.1) *Ogłoszenie co najmniej na stronach internetowych jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład MOF Łukowa informacji o konsultacjach, terminie i sposobie przekazywania uwag do projektu aktualizacji Strategii oraz terminie i miejscu spotkania konsultacyjnego;*

2.2)Przeprowadzenie konsultacji;

2.3) *Przygotowanie sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji, zawierającego w szczególności ustosunkowanie się do ewentualnych uwag, oraz jego publikacja na stronach internetowych jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład MOF Łukowa.*

Natomiast w tabeli zatytułowanej *Harmonogram opracowania projektu aktualizacji Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Łukowa na lata 2021 – 2030* przyjęto: „Ogłoszenie konsultacji projektu aktualizacji Strategii, III kwartał 2025 r.”(Lp. 3), „Przeprowadzenie konsultacji projektu aktualizacji Strategii, w tym co najmniej jednego spotkania konsultacyjnego (co najmniej 35 dni), III – IV

kwartał 2025 r.” (Lp. 4), „Przygotowanie sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji oraz jego publikacja, IV kwartał 2025 r.” (Lp. 7).

Powyższych zapisów nie sposób uznać za określenie trybu konsultacji, który powinien zostać uregulowany w uchwale w sprawie przystąpienia do opracowania projektu aktualizacji strategii rozwoju ponadlokalnego oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu aktualizacji strategii, w tym trybu konsultacji, z uwagi na dyspozytywny charakter normy zawartej w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Nr XXI/164/2025, mianowicie art. 10g ust. 9 ustawy.

Tak jak to zostało wskazane powyżej, odniesie zawarte w art. 10g ust. 9 ustawy do m.in. treści art. 10g ust. 4b oznacza, iż tryb konsultacji winien zostać określony w sposób analogiczny do przewidzianego dla projektu strategii w pierwotnym brzmieniu, mianowicie powinien obejmować realny udział odpowiednich podmiotów w procesie aktualizacji dokumentu.

Z całą pewnością za prawidłowe określenie trybu konsultacji nie można przyjąć odwołania w treści uchwały do art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Tryb konsultacji powinien zostać kompleksowo uregulowany w uchwale podejmowanej na podstawie art. 10g ust. 9 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 10g ust. 4b, 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.

Rada podejmując uchwałę na podstawie art. 10g ust. 9 ustawy o samorządzie gminnym, z uwagi na treść art. 10g ust. 4b ustawy 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 Miasta Łuków 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 tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXI/164/2025 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) Burmistrz Miasta Łuków
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Łuków