



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 stycznia 2025 r.

Poz. 163



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.449.2024

z dnia 8 stycznia 2025 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/52/2024 Rady Gminy Rachanie z dnia 12 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/52/2024 Rady Gminy Rachanie z dnia 12 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 IX/52/2024 Rady Gminy Rachanie została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 grudnia 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Rachanie 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 2020r. 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 tabeli zatytułowanej *Harmonogram prac nad sporządzeniem Strategii Rozwoju Ponadlokalnego dla Obszaru Funkcjonalnego Gmin Powiatu Tomaszowskiego na lata 2024-2030*, stanowiącej załącznik do uchwały, wskazano, że: „Konsultacje społeczne opracowanego projektu Strategii w tym uzyskanie wymaganych prawem opinii - II kwartał 2025 r.” (Lp. 5).

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

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.

Wskazanie w przyjętym harmonogramie wyłącznie wymogu uzyskania wymaganych prawem opinii oraz wskazanie 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 Rachanie 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 IX/52/2024 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.

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 Rachanie 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 wskazywałyby 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 IX/52/2024 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 Rachanie
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Rachanie