



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 lutego 2026 r.

Poz. 1090



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.42.2026

Lublin, dnia 19 lutego 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVII/165/2026 Rady Gminy Łuków z dnia 30 stycznia 2026 r. w sprawie szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Łuków na lata 2026 – 2034, 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 2025 r. poz. 1153, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/165/2026 Rady Gminy Łuków z dnia 30 stycznia 2026 r. w sprawie szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Łuków na lata 2026 – 2034, w tym trybu konsultacji

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVII/165/2026 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lutego 2026 r.

W podstawie prawnej uchwały Nr XXVII/165/2026 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 Nr 1 do uchwały zatytułowanym „Szczegółowy tryb opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Łuków na lata 2026-2034, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju” w § 1 Rada Gminy Łuków określiła tryb opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Łuków na lata 2026 - 2023. Tryb ten obejmuje *przeprowadzenie konsultacji projektu Strategii, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w trybie o którym mowa w § 2 (§ 1 pkt 6 Załącznika Nr 1).*

W myśl § 2 Załącznika Nr 1 „*Konsultacje projektu Strategii przebiegać będą w następującym trybie:*

- 1) *za przeprowadzenie konsultacji odpowiada wójt Gminy Łuków;*
- 2) *konsultacje prowadzone będą z:*
 - a) *mieszkańcami Gminy Łuków,*
 - b) *lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi,*
 - c) *sąsiednimi gminami i ich związkami,*
 - d) *dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie,*
 - e) *dyrektorem Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*
- 3) *projekt Strategii udostępniony zostanie do publicznej wiadomości w wersji elektronicznej na stronie internetowej Gminy Łuków - [https:// www.lukow.ug.gov.pl](https://www.lukow.ug.gov.pl)*
- 4) *ogłoszenie o konsultacjach podane zostanie do publicznej wiadomości na stronie internetowej Gminy Łuków - <https:// www.lukow.ug.gov.pl>. Ogłoszenie zawierać będzie informacje o terminie i sposobie przekazywania uwag do projektu Strategii oraz o terminie spotkania konsultacyjnego;*
- 5) *konsultacje z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz dyrektorem Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska realizowane będą poprzez wysyłanie ww. podmiotom projektu Strategii;*
- 6) *wnioski wynikające z konsultacji zostaną rozpatrzone, a sprawozdanie z konsultacji zostanie podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej Gminy Łuków - <https:// www.lukow.ug.gov.pl>."*

W załączniku Nr 2 do uchwały zatytułowanym "Harmonogram opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Łuków na lata 2026 – 2034" wskazano, że przeprowadzenie konsultacji projektu Strategii, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w trybie o którym mowa w Załączniku Nr 1 § 2 przewidziano na I/II kwartał 2026 r.

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 w § 2 Załącznika Nr 1 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 Łuków 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 tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/165/2026 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 Łuków
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Łuków