



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 7 kwietnia 2026 r.

Poz. 1882



**WOJEWODA LUBELSKI**

PN-II.4131.70.2026

Lublin, dnia 2 kwietnia 2026 r.

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIX/173/2026 Rady Gminy Łuków z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVII/165/2026 z dnia 30 stycznia 2026 roku dotyczącej określenia 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 XXIX/173/2026 Rady Gminy Łuków z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/165/2026 z dnia 30 stycznia 2026 roku dotyczącej określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Łuków na lata 2026 – 2034, w tym trybu konsultacji.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXIX/173/2026 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2026 r.

Działając m. in. na podstawie art. 10f ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy Łuków postanowiła zmienić uchwałę Nr XXVII/165/2026 z dnia 30 stycznia 2026 r. poprzez nadanie nowego brzmienia załącznika Nr 1 do uchwały zmienianej (szczegółowy tryb opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Łuków na lata 2026 – 2034) oraz poprzez nadanie nowego brzmienia załącznika Nr 2 do uchwały zmienianej (harmonogram opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Łuków na lata 2026 – 2034).

W myśl art. 10f ustawy o samorządzie gminnym 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. Wylczenie 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).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Nr XXIX/173/2026 została podjęta z naruszeniem § 82 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej, przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026r. poz. 300).

Zgodnie z § 82 zasad techniki prawodawczej, zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów).

W myśl § 143 zasad techniki prawodawczej, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Przywołany przepis § 82 zasad wskazuje, na czym polega zmiana aktu prawnego oraz wskazuje na sposób jej dokonywania, przy czym należy podkreślić, że akt zmieniany musi istnieć w systemie prawa. Jest to warunek konieczny dla zaistnienia ważnej oraz prawnie skutecznej zmiany aktu prawnego. Nie można zmieniać (w tym także nadawać nowego brzmienia czy uchylać) aktu prawnego, który nie istnieje w systemie prawa.

W kontekście powyższego należy wskazać, że prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 19 lutego 2026 r., znak: PN-II.4131.42.2026, Wojewoda Lubelski stwierdził 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.

Skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVII/165/2026 było jej wyeliminowanie z obrotu prawnego - z mocą od dnia jej podjęcia.

Rada Gminy nie jest uprawniona do uchylenia lub zmiany przepisów, które już zostały wyeliminowane z obrotu prawnego przez organ nadzoru.

Uchylenie przepisów na skutek wydania aktu derogującego oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*. Tymczasem stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili jego podjęcia, czyli z mocą *ex tunc*. Zatem w tym ostatnim przypadku uchwałę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1275/09). W związku z tym zapis o zmianie lub utracie mocy obowiązującej (uchyleniu) przepisów uchwały, których nieważność stwierdzono aktem nadzoru, nie może się ostać w obrocie prawnym.

Rozwiązanie przyjęte w przedmiotowej uchwale, polegające na wprowadzeniu zmian w uchwale 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 - Załącznika Nr 1 i Nr 2 do uchwały zmienianej, prowadzi do niedopuszczalnego wkroczenia w ustawowe procedury eliminowania z obrotu prawnego uchwał sprzecznych z prawem. Ponadto wywołuje swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy uchwała Nr XXVII/165/2026, nie wywołuje skutków prawnych.

Jak stwierdzono w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Wr 325/09) taka niepewność w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalna. Lokalny prawodawca tworząc regulacje normatywne powinien to czynić, w taki sposób, aby podmiot objęty zakresem zastosowania nie pozostawał w niepewności odnośnie do jego skutków prawnych.

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie godzi w „rudymtarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, jako istotnie naruszającej art. 2 Konstytucji RP.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIX/173/2026 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