



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 lipca 2021 r.

Poz. 3263



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.222.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 21 lipca 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXII/291/21 Rady Gminy Zamość z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Zamość do 2030 roku oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu 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 2020 r., poz. 713, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/291/21 Rady Gminy Zamość z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Zamość do 2030 roku oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXII/291/21 Rady Gminy Zamość została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 lipca 2021 r.

W podstawie prawnej uchwały Nr XXXII/291/21 wskazano m. in. art. 10f ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z treścią § 1 uchwały, przystępuje się do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Zamość do 2030 roku.

W myśl § 2 uchwały określa się szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Zamość do 2030 roku, w tym tryb jej konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – zgodnie z załącznikiem do niniejszej uchwały.

Zgodnie z § 4 uchwały, uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W myśl powołanego art. 10f ust. 1 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 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Powołany przepis art. 10f został wprowadzony do ustawy o samorządzie gminnym mocą ustawy z dnia 15 lipca 2020r. 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.

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.

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.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały należy uznać, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem 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 do uchwały w rozdziale I zatytułowanym „Tryb opracowania projektu dokumentu” wskazano: „Przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu Strategii” (pkt 4); „Przygotowanie sprawozdania z wyników konsultacji oraz jego publikacja” (pkt 5); „Opracowanie projektu strategii uwzględniającego wynik konsultacji” (pkt 6).

W rozdziale II załącznika do uchwały zatytułowanym „Konsultacje projektu dokumentu” wskazano: *Konsultacje projektu Strategii będą prowadzone zgodnie z:*

- art. 6 ust. 3-6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz.1057),
- Uchwałą nr XI/70/15 Rady Gminy Zamość z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Zamość,
- a także jeśli okaże się to konieczne zgodnie z art. 39 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisk (Dz. U. z 2021 r. poz. 247 z późn. zm).

Natomiast w tabeli zatytułowanej „Harmonogram prac nad sporządzeniem projektu dokumentu” wskazano:

- przeprowadzenie konsultacji projektu Strategii - I – II kwartał 2022 r.
- przygotowanie sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji oraz jego publikacja - I – II kwartał 2022 r.
- opracowanie projektu strategii uwzględniającego wyniki konsultacji - I – II kwartał 2022 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.

Z całą pewnością za wypełnienie upoważnienia ustawowego nie można przyjąć odwołania w treści uchwały do art. 6 ust. 3-6 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. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w tym przepisie, a nie odsyłać do innych obowiązujących przepisów prawa.

Odesłanie do uchwały Nr XI/70/15 Rady Gminy Zamość z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Zamość również nie czyni zadość wymaganiom stawianym uchwale podejmowanej na podstawie art. 10f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała wydana na podstawie art. 10f ust. 1 ww. ustawy jest aktem odrębnym prawnie od uchwały wydanej na podstawie art. 5a tej ustawy. Winna zatem kompleksowo regulować określoną w nim materię bez konieczności odsyłania do innego aktu prawnego.

Również wskazanie w przyjętym harmonogramie wyłącznie terminów przeprowadzenia konsultacji i przygotowania sprawozdania 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.

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 Zamość 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 XXXII/291/21 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

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Zamość,
- 2) Wójt Gminy Zamość