



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 lipca 2025 r.

WP-I.4131.154.2025

**Rada Powiatu
Warszawskiego Zachodniego**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.p.”,

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego Nr VII/87/2025 z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Powiatu Warszawskiego Zachodniego na lata 2026 – 2035 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 26 czerwca 2025 r., Rada Powiatu Warszawskiego Zachodniego podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Powiatu Warszawskiego Zachodniego na lata 2026 – 2035 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowią art. 12 pkt 4 i art. 32 ust. 2 pkt 2a u.s.p. oraz art. 5 pkt 3 i art. 9 pkt 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198), zwanej dalej „z.p.p.r.”.

Zgodnie z art. 12 pkt 4 u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej. Przepis ten wyposaża radę powiatu w możliwość określania kierunków działania zarządu powiatu. Sformułowanie tego upoważnienia wskazuje, że ma ono charakter ogólny. Oznacza to, że do kompetencji rady powiatu nie należy zobowiązanie

zarządu powiatu do podejmowania działań skonkretyzowanych. W konsekwencji przedmiotowa uchwała nie spełnia wymagań by uznać ją za tzw. uchwałę kierunkową podejmowaną na przywołanej podstawie.

W myśl art. 9 pkt 6 z.p.p.r. strategią rozwoju jest strategia rozwoju ponadlokalnego - dokument, o którym mowa w art. 10g ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, oraz w art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2025 r. poz. 186).

Uchwalenie tej strategii nie jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 10g ust. 1 u.s.g. gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium. Na podstawie art. 10g ust. 2 strategia rozwoju ponadlokalnego:

- 1) jest opracowywana z udziałem powiatu, jeżeli w jej opracowywaniu uczestniczą wszystkie gminy z terytorium tego powiatu;
- 2) może być opracowywana z udziałem powiatu, jeżeli przynajmniej jedna gmina, o której mowa w ust. 1, znajduje się na jego terytorium.

W celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć w szczególności związek międzygminny, o którym mowa w art. 64 u.s.g., lub związek powiatowo-gminny, o którym mowa w art. 72a u.s.p. lub stowarzyszenie, o którym mowa w art. 84 u.s.g., lub zawierać porozumienie międzygminne, o którym mowa w art. 74 u.s.g. (art.10 ust.4 z.p.p.r.). Stosownie do art. 74 ust. 3 u.s.g. stroną porozumienia międzygminnego, o którym mowa w art. 10g ust. 4 z.p.p.r., może być również powiat.

W przypadku opracowywania strategii rozwoju ponadlokalnego przepisy prawa wskazują organ właściwy do określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu tej strategii stosownie do formy współdziałania jednostek. Przykładowo w sytuacji zawarcia porozumienia międzygminnego, o którym mowa w art. 74 u.s.g., szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, w tym tryb konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 z.p.p.r., jest przyjmowany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, której powierzono opracowanie projektu strategii rozwoju ponadlokalnego (art. 10g ust. 4b u.s.g.).

Projekt strategii rozwoju ponadlokalnego opracowuje odpowiednio wójt albo starosta wskazany w porozumieniu międzygminnym, organ wykonawczy związku międzygminnego albo stowarzyszenia oraz przedkłada go zarządowi województwa w celu wydania opinii

dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa (art. 10g ust. 5 u.s.g.).

Podkreślić należy strategię rozwoju ponadlokalnego opracowaną przez porozumienie międzygminne jest przyjmowana przez właściwe rady gmin i obowiązuje od dnia jej przyjęcia przez ostatnią radę gminy. Strategia rozwoju ponadlokalnego opracowana z udziałem powiatu jest przyjmowana również przez radę powiatu i obowiązuje od dnia jej przyjęcia przez ostatnią radę gminy lub powiatu (art. 10g ust. 8 u.s.g.).

Z poczynionych w ramach postępowania wyjaśniającego ustaleń wynika, że powiat nie przystąpił do żadnej formy współdziałania, która upoważniłaby go do podjęcia kwestionowanej uchwały.

Ponadto katalog strategii rozwoju został enumeratywnie wskazany w art. 9 z.p.p.r. Przepis ten zmieniony został ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 r. poz. 1378), zwanej dalej „z.u.o.z.” i poszerzony o nowe, określone indywidualnie typy strategii: strategia rozwoju województwa, strategia rozwoju gminy oraz strategia rozwoju ponadlokalnego. Jednocześnie art. 24 z.u.o.z. przewidywał regulacje przejściowe „

*„Art. 24 1. Strategie rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3 ustawy zmienianej w art. 1, obowiązujące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy stają się strategiami rozwoju w rozumieniu art. 9 pkt 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.
2. Do strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3 ustawy zmienianej w art. 1, co do których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy rozpoczęto proces konsultacji, stosuje się przepisy dotychczasowe. Po przyjęciu strategii te stają się strategiami rozwoju w rozumieniu art. 9 pkt 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”.*

Przedmiotowa uchwała nie zalicza się do aktów, o jakich mowa w art. 24 z.u.o.z. i wprost wskazuje na przystąpienie do opracowania nowej strategii. Należy podkreślić, że nowy system planowania rozwoju nie przydziela aktywnej roli powiatom. Powiaty nadal są uprawnione do prowadzenia polityki rozwoju, jednak wyłącznie w formach przewidzianych ustawą.

Ponadto art. 32 ust. 2 pkt 2a u.s.p., przywołany w podstawie prawnej uchwały, nie stanowi delegacji do jej podjęcia. Przepis ten wskazuje, iż do zadań zarządu powiatu należy w szczególności opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach z.p.p.r., a zatem nie stanowi samodzielnej podstawy do opracowania strategii rozwoju.

Gminy i powiaty opracowują programy rozwoju realizujące cele zawarte w ich strategiach rozwoju (art. 19 ust. 3a i 3b w związku ze zmienionym art. 15 ust. 4 pkt 2 z.p.p.r.). W praktyce tworzenie i wykonanie programów rozwoju przez gminy ogranicza się do sytuacji, w których uchwalona została strategia rozwoju gminy czy strategia rozwoju ponadlokalnego, które – jak była już o tym mowa – nie muszą być w ogóle przyjęte. Jeszcze mniejszy jest udział powiatu w tym zakresie, który właściwie sprowadza się do wspomnianego współdziałania (obligatoryjnego albo fakultatywnego) przy tworzeniu przez gminy strategii rozwoju ponadlokalnego i w takim przypadku opracowania programów rozwoju służących realizacji celów tej strategii. Trzeba zwrócić uwagę, że taka ograniczona aktywność powiatu w tworzeniu polityki rozwoju nie jest żadnym *novum*. W tym zakresie ustawodawca zawsze „oszczędzał” powiat, sytuując go w roli bardziej obserwatora niż kreatora (K. Wlaźlak, Nowy system dokumentów strategicznych i programowych w JST dotyczących polityki rozwoju, LEX/el. 2020.).

W wyjaśnieniach przesłanych przez Radę Powiatu Warszawskiego Zachodniego wskazuje ona, że prawidłową podstawę prawną przedmiotowej uchwały powinien stanowić art. 9 ust. 3 z.p.p.r.

Zgodnie art. 9 pkt 3 z.p.p.r. strategiami rozwoju są inne strategie rozwoju dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego. Natomiast w myśl art. 14 z.p.p.r. Projekt strategii rozwoju, o której mowa w art. 9 pkt 3, opracowuje właściwy minister z własnej inicjatywy lub w wykonaniu zobowiązania nałożonego przez Radę Ministrów oraz przedkłada go ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu wydania opinii dotyczącej zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz z wymogami określonymi w art. 13 ust. 1a.

Strategiami rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3 z.p.p.r., odnoszącymi się do regionów są w szczególności: krajowa strategia rozwoju regionalnego i strategia ponadregionalna. Zgodnie z art. 14a 2 i 4 z.p.p.r. projekt krajowej strategii rozwoju regionalnego opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi, na okres niewykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju, a projekt strategii ponadregionalnej mogą opracować wspólnie samorządy województw dla terytorium tych województw. Co do zasady strategia ponadregionalna jest uchwalana przez sejmiki właściwych województw, ale może być też przyjęta przez Radę Ministrów w sytuacji, w której na wspólny wniosek samorządów województw, opracowany i zaakceptowany przez

ich sejmiki, projekt strategii zostanie przekazany ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu jego zaopiniowania i przekazania Radzie Ministrów. Wobec powyższego stwierdzić należy, że również art. 9 pkt 3 z.p.p.r., nie stanowi podstawy do podjęcia przedmiotowej uchwały. Reasumując wskazać należy, że żaden przepis nie upoważnia powiatu do samodzielnego przyjęcia strategii rozwoju.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 26 czerwca 2025 r. Nr VII/87/2025 *w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Powiatu Warszawskiego Zachodniego na lata 2026 – 2035 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii w całości.*

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 79 ust. 1 u.s.p. wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu powiatu. Konkludując powyższy wywód uznać należy, że każde działanie organu władzy publicznej nie mieszczące się w jego określonych prawem kompetencjach, a z takim działaniem mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, nie może być uznane za zgodne z prawem. Z tego też względu uznać należy, iż stwierdzenie nieważności uchwały jest w pełni uzasadnione, co na mocy art. 80 u.s.p. wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Powiatowi, w świetle art. 85 u.s.p., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/