



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 5 grudnia 2025 r.

Poz. 11165

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.794.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 3 grudnia 2025 r.

Rada Miejska w Pajęcznie

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 i 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 147/XVI/25 Rady Miejskiej w Pajęcznie z dnia 29 października 2025 r. w sprawie ustanowienia nagród Burmistrza Pajęczna za promocję miasta i gminy Pajęczno oraz określenia trybu i zasad ich przyznawania.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Pajęcznie postanowiła ustanowić Nagrody Burmistrza Pajęczna za osiągnięcia, za promocję miasta i gminy Pajęczno.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Pajęcznie zawiadomienia z dnia 17 listopada 2025 r.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Przewodniczący Rady Miejskiej w Pajęcznie wskazał, że przywołane w podstawie prawnej uchwały regulacje, dają podstawę do podjęcia tejże uchwały. Przewodniczący wskazał jednocześnie, że przedmiotowa uchwała nie narusza art. 7 Konstytucji RP, wyjaśniając jednocześnie, że przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera natomiast domniemanie kompetencji rady gminy. Warunkiem przyjęcia tego domniemania jest ogólny wymóg, by dana sprawa pozostawała w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W rozpatrywanym przypadku nie ma uregulowań ustawowych niweczących to domniemanie, a żaden przepis prawa nie zabrania podejmowania uchwały w ww. przedmiocie. Rada posiada zatem upoważnienie ustawowe do podejmowania uchwał służących temu celowi (promocji gminy), a w konsekwencji do podjęcia uchwały, w stosunku do której w niniejszej sprawie zostało wszczęte postępowanie przez organ nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z przyjętym w doktrynie stanowiskiem „o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia”. Powyższe oznacza, że każde działanie władzy publicznej powinno znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu, a tym samym akty prawa stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Powyższa zasada oznacza, że norma z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by

wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FSK 476/11).

W dalszej kolejności należy wskazać, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (art. 94 Konstytucji RP). W ocenie organu nadzoru nie jest możliwe wydanie aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze na podstawie ogólnego przepisu kompetencyjnego, jakim jest art. 18 ust. 1 ustawy. Bowiem przepis ten zawiera jedynie domniemanie kompetencji rady gminy we wszystkich sprawach, w których ustawa o samorządzie gminnym nie stanowi inaczej. Zakres działania gminy stanowią wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 ustawy). Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie w judykaturze - vide wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 570/15.

W podstawie prawnej analizowanej uchwały przywołano również art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy promocji gminy. W ocenie organu nadzoru nie jest możliwe wydanie aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze również na podstawie ogólnego przepisu kompetencyjnego jakim jest art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy, który określa wyłącznie zakres działania gminy i jej zadania - zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy promocji gminy. Powyższa regulacja zawiera jedynie normę zadaniową, jak przyjmuje się w judykaturze, vide wyrok WSA w Krakowie w wyroku z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 780/12, normy zadaniowe skierowane są do organów administracji publicznej, a nie do adresatów ich działań. Tak, jak z norm kompetencyjnych wynikają kompetencje organów administracji rozumiane jako określone możliwości działania, tak z norm zadaniowych wynika pojęciowo odrębna kategoria zadań tych organów, czyli ich obowiązków. Oznacza to, że tak jak normy kompetencyjne nie mogą być źródłem obowiązków organów administracji, tak z norm zadaniowych nie mogą wynikać kompetencje tych organów, a co za tym idzie zadania organów administracji publicznej nie mogą być źródłami ich kompetencji.

Również Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej do wydania uchwały mającej charakter aktu prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2025 r., sygn. akt III OSK 3259/23). Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić właściwej (jedynej) podstawy prawnej uchwały, gdyż jest typową normą zadaniową o charakterze ogólnym, blankietowym. Tymczasem normy zadaniowe nie mogą być źródłem kompetencji organów administracji publicznej. Normy zadaniowe w przeciwieństwie do norm kompetencyjnych nie mają charakteru upoważniającego, gdyż z określenia zadań nie wynika automatycznie zdolność do podejmowania określonych działań.

Konkludując, organ nadzoru uznał, że wskazane w podstawie prawnej uchwały regulacje nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wydania określonych aktów prawotwórczych. Takie kompetencje muszą wynikać z odrębnych ustawowych przepisów upoważniających gminę do podejmowania określonych działań realizujących jej zadania. Określenie katalogu zadań własnych gminy nie jest tożsame z przyznaniem jej prawa do wydawania aktów prawa w tym zakresie.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w całości jest uzasadnione i konieczne.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Pajęczna