



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 25 lipca 2025 r.

Poz. 3327

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.108.2025.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 25 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 1 uchwały Nr X/65/2025 Rady Gminy Sejny z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy, nadającej nowe brzmienie § 9 statutu Gminy Sejny, w części obejmującej:

- § 9 ust. 2 w zakresie słów: „Oprócz uchwał określonych w ust. 1”;
- § 9 ust. 3.

UZASADNIENIE

W dniu 26 czerwca 2025 r. Rada Gminy Sejny podjęła uchwałę Nr X/65/2025 w sprawie zmiany Statutu Gminy, nadającej nowe brzmienie § 9 statutu Gminy Sejny stanowiącym załącznik do uchwały Nr XXXII/206/2018 Rady Gminy Sejny z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 1 lipca 2025 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Analiza treści uchwały wykazała, iż część przyjętych regulacji w sposób istotny narusza art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), dalej jako u.s.g., w związku z czym w dniu 17 lipca 2025 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, celem wyeliminowania wadliwych zapisów uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Na wstępie podkreślić należy, że statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki samorządu terytorialnego, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 u.s.g.), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g. Statut jest aktem prawa miejscowego, podlegającym ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Podkreślić również należy, że przy tworzeniu aktów normatywnych, takich jak przedmiotowa uchwała, organ stanowiący obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę, a w ramach udzielonej mu delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą, ani zawierać zapisów z nią sprzecznych. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

Zaakcentować ponadto należy, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w całości bądź w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Przenosząc powyższe na grunt analizowanej sprawy wskazać należy na § 1 uchwały, zgodnie z którym nadano nowe brzmienie § 9 uchwały w sprawie uchwalenia Statutu Gminy, przyjętego uchwałą nr XXXII/206/2018 Rady Gminy Sejny z dnia 28 września 2018 r. W analizowanym przepisie Rada Gminy Sejny postanowiła, że oprócz uchwał rada może podejmować: 1) postanowienia proceduralne, 2) deklaracje – zawierające zobowiązanie się Rady do określonego postępowania, 3) stanowiska lub opinie – wyrażające punkt widzenia lub pogląd Rady w określonej sprawie, 4) apele lub rezolucje – zawierające formalnie niewiążące wezwania adresatów zewnętrznych do określonego działania (§ 9 ust. 2). Kolejno w ust. 3 zastrzegła, że: „Do dokumentów określonych w ust. 2 nie stosuje się przewidzianego w Statucie trybu zgłaszania inicjatywy uchwałodawczej i podejmowania uchwał”.

W ocenie organu nadzoru dokonane rozróżnienie podejmowanych przez radę aktów na: postanowienia proceduralne, deklaracje, stanowiska, opinie, apele i rezolucje i braku stosowania przy tym trybu podejmowania uchwał, stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Należy podkreślić, że główną formą prawną działania organu kolegialnego (tu: rady gminy) jest podjęcie uchwały. Nagłówek lub tytuł, jakim zostanie opatrzona uzewnętrzniiona wola organu kolegialnego (deklaracja, apel, stanowisko, opinia, postanowienie proceduralne itd.) nie decyduje o charakterze prawnym takiego aktu i nie zmienia tego, że akt taki jest „uchwałą”, podjętą w drodze głosowania.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 2017 r. sygn. akt I OSK 1066/17 wskazał, że: „(...) każda działalność rady gminy (miasta), jako organu kolegialnego przyjmuje formę uchwały (w znaczeniu formalnym), bez względu na jej nazwę. W praktyce przepisy statutów wskazują na takie formy aktów wydawanych przez radę jak: apel, rezolucja, stanowisko, opinia itp. Mimo sporów w doktrynie odnośnie do szczegółowej i wyczerpującej definicji pojęcia "uchwały", najogólniej można jednak przyjąć, że jest to forma działania kolegialnego organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli podjęty w trakcie jego posiedzenia (por. A Szewc, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, System Informacji Prawnej LEX). Uchwała, zależnie od swojej treści, może być przy tym jedną z wielu form działania administracji: aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym lub niewładczym (por. R. Hauser, Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane, Samorząd Terytorialny 2015, Nr 3, s. 39). Podobnie w orzecznictwie sądowym przyjmuje się że uchwały są wszelkiego rodzaju rozstrzygnięciami (aktami woli) podejmowanymi przez radę gminy (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt: II OSK 1262/08). Stąd sama nazwa uchwały nie świadczy jeszcze o jej charakterze prawnym i wymaganej podstawie. Wynika to z jej treści. O ile uchwały stanowiące akty prawa miejscowego lub inne uchwały o charakterze władczym, jak akty stosowania prawa w sprawach powierzonych radzie gminy, akty współstosowania prawa takie jak: zawieranie umów, czy porozumień, muszą posiadać wyraźną i dookreśloną podstawę prawną w przepisach ustawy, wskazującą na możliwość i granice działania organu, to do wydania aktu o charakterze niewładczym, a do tej kategorii można zaliczyć różnego rodzaju uchwały intencyjne, wystarczającą podstawą prawną jest norma kompetencyjna. Oznacza to, że akty o charakterze niewładczym muszą się mieścić w kompetencjach gminy i jej organu stanowiącego, określonych przez ustawy. W przypadku aktów władczych wymagane jest natomiast dodatkowo wyraźne upoważnienie ustawowe wskazujące na możliwe sposoby rozstrzygnięcia i jego formę.”.

Wobec powyższego nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Rady Gminy Sejny, że akty typu: postanowienia proceduralne, deklaracje, stanowiska, opinie, apele i rezolucje podejmowane przez ww. radę nie wymagają stosowania trybu jak przy podejmowaniu uchwał. W ocenie organu nadzoru, każdy z wymienionych aktów, niezależnie od nazwy czy zawartych w nich treści, będzie uzewnętrznieniem stanowiska, woli, decyzji itd. rady (organu kolegialnego) w danej sprawie. A zatem powinien być poprzedzony głosowaniem, jak każda „tradycyjna” uchwała. W przeciwnym razie nie sposób przyjąć, iż akt taki został przyjęty przez organ kolegialny.

W tym stanie rzeczy, w ocenie organu nadzoru, stwierdzenie nieważności § 1 uchwały Nr X/65/2025 Rady Gminy Sejny z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie § 9 ust. 2 w zakresie słów: „Oprócz uchwał określonych w ust. 1” oraz ust. 3 – jest w pełni zasadne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Zastępcą Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli
Bożena Gołębiowska