



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 4 września 2025 r.

Poz. 3145

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.69.2025.KH WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 29 sierpnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907 i poz. 1940)

stwierdza się nieważność

załącznika nr 1 do Uchwały Nr XV/134/2025 Rady Gminy Somonino z dnia 30 lipca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Somonino w części dotyczącej: § 30 ust. 1 w zakresie słów „*Oprócz uchwał*” i § 30 ust. 2.

Uzasadnienie

W dniu 1 sierpnia 2025 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła Uchwała Nr XV/134/2025 Rady Gminy Somonino z dnia 30 lipca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Somonino, dalej zwana „*uchwałą*”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako „*u.s.g.*”).

W toku czynności nadzorczych pismem z dnia 13 sierpnia 2025 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Somonino o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały, umożliwiając tym samym organowi złożenie wyjaśnień.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 u.s.g. oraz art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 22 u.s.g.

W § 1 uchwały Rada przyjęła Statut Gminy Somonino stanowiący załącznik nr 1 do uchwały (dalej jako „*Statut*”). W § 30 ust. 1 Statutu Rada Gminy postanowiła, że „*Oprócz uchwał Rada może przyjmować:*

- 1) *postanowienia proceduralne;*
- 2) *oświadczenia zawierające stanowisko w określonej sprawie istotnej dla Gminy i jej mieszkańców;*
- 3) *apele, listy intencyjne zawierające niewiążące wezwania adresatów zewnętrznych do określonego postępowania, podjęcia inicjatywy lub realizacji zadania;*
- 4) *opinie zawierające oświadczenia wiedzy oraz oceny;*
- 5) *wnioski skierowane w określonej sprawie do konkretnego adresata”.*

Następnie w § 30 ust. 2 Rada Gminy określiła, że „*do rozpatrywania postanowień, oświadczeń, apeli, listów intencyjnych, opinii i wniosków nie stosuje się przewidzianego w Statucie trybu zgłaszania inicjatywy uchwałodawczej i podejmowania uchwał*”.

Na wstępie należy wskazać, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego podlegający publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ważkim w sprawie pozostaje fakt, że statut jednostki samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego o szczególnym charakterze, mającym swoje dookreślone umocowanie konstytucyjne. Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. O ile Konstytucja pozwala gminie dostosować statut do lokalnej specyfiki, o tyle swoboda statutowa doznaje znaczących ograniczeń poprzez przepisy ustawowe, których modyfikacja na gruncie statutu jest niedopuszczalna. W związku z tym, dokonując oceny kwestionowanej uchwały należy przywołać treść art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyprowadza sformułowaną w przytoczonym przepisie zasadę demokratycznego państwa prawa jako „*zbiórce wyrażenie szeregu zasad – reguł, nakazów, zakazów – oraz praw, które wprowadzić nie zostały <expressis verbis> ujęte w pisanym tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego*” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, 2 wydanie, Warszawa 2012, s. 23). W tym ujęciu jedną ze składowych zasady demokratycznego państwa prawa jest skierowany do organów państwowych zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z aktami normatywnymi wyższego rzędu oraz nakaz działania wyłącznie w granicach prawem określonej kompetencji (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 1993 r., sygn. akt K 14/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 35). Istotną częścią zasady demokratycznego państwa prawa pozostaje też wyprowadzona w ten sam sposób zasada zaufania obywateli do państwa, która opiera się na „*wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą*” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK 2000, Nr 5, poz. 138).

W odniesieniu do działalności organów gminy, podstawowym aktem regulującym ich uprawnienia jest ustawa o samorządzie gminnym. Stosownie do art. 14 ust. 1 u.s.g. uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zgodnie z ugruntowanymi poglądami doktryny, „*jedyną dopuszczalną formą podejmowania rozstrzygnięć przez radę gminy jest uchwała. Potwierdzają to także dyspozycja art. 90 ust. 1 zdanie drugie u.s.g., która nakazuje wójtowi przedkładanie wojewodzie uchwał rady gminy w terminie 7 dni od ich podjęcia, oraz dyspozycja art. 90 ust. 2 u.s.g., która nakazuje wójtowi przedkładanie regionalnej izbie obrachunkowej, na takich samych zasadach, uchwały budżetowej, uchwały w sprawie absolutorium oraz innych uchwał rady gminy objętych zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej. W przypadku gdy ustawodawca dopuszczałby inne niż uchwała formy podejmowania rozstrzygnięć przez radę gminy, zobowiązałby wójta do ich przedkładania, tak aby zapewnić wojewodzie i regionalnej izbie obrachunkowej możliwość sprawowania nadzoru nad nimi*” (J. Czerw (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, WKP 2022). Ponadto wykładnia doktrynalna przepisu zawartego w art. 14 ust. 1 u.s.g. dotycząca istoty działania rad gmin pozwala przyjąć, że „*uchwała stanowi podstawową formę wypowiedzania się organu stanowiącego. W literaturze przyjmuje się, że uchwała w najogólniejszym sensie to forma aktu prawnego zawierającego decyzję organu kolegialnego (...). W tym znaczeniu uchwałami są np. wszystkie akty normatywne kolegialnych organów państwa, niezależnie od ich nazwy, charakteru i miejsca w hierarchii źródeł prawa. Uchwała rady gminy jest formą wyrażania woli lub prezentowania merytorycznego stanowiska w sprawach zastrzeżonych ustawowo do jej właściwości*” (A. Wierzbicka (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz wydanie III*, red. B. Dolnicki, WKP 2021). Z kolei art. 22 u.s.g. stanowi, że organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Zgodnie z orzecznictwem NSA, „*imperatywne sformułowanie zawarte w tym przepisie - <statut określa>, wskazuje na obligatoryjność umieszczenia w statucie unormowań, które wyznaczą zakres i tryb pracy rady gminy*” (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK3326/21). Nie wystarczy jednak unormowanie trybu działania rady gminy tylko wobec części zakresu jej pracy, by uznać za dostatecznie precyzyjny przepis statutowy przyjęty na podstawie art. 22 u.s.g. Podjęcie takiej regulacji, która nie będzie wyczerpywać dyspozycji ustawowej w sposób

zupełny, należy uznać za rodzaj działania poza granicami prawem określonej kompetencji, a w konsekwencji – za naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa.

Odnosząc się do przepisu § 30 ust. 1 Statutu, organ nadzoru w pełni podziela zaprezentowane powyżej poglądy i wskazuje, że wszelkie oświadczenia, opinie, wnioski, stanowiska czy też apele nie stanowią odrębnego rodzaju wypowiedzi skutecznych na zewnątrz i możliwych do wykorzystania przez radę gminy podczas jej prac. Należy zatem stwierdzić, że jedynym sposobem uzewnętrznienia woli przez Radę Gminy Somonino może być podejmowanie uchwał w sprawach przewidzianych w przepisach prawa jako podlegające jej właściwości. W kreowanym przez Statut stanie prawnym Rada Gminy błędnie uznała akty wymienione w § 30 ust. 1 Statutu za odrębne od uchwał. Uchwalając kwestionowany przepis, Rada Gminy Somonino naruszyła w sposób istotny art. 14 ust. 1 u.s.g.

W § 30 ust. 2 Statutu Rada Gminy wyłączyła tryb zgłaszania inicjatywy uchwałodawczej i podejmowania uchwał w stosunku do aktów o charakterze programowym wymienionych w § 30 ust. 1 Statutu. Mając na uwadze wyrażone we wcześniejszej części uzasadnienia stanowisko organu co do kwalifikacji tych aktów, skutkiem przyjętego przez Radę Gminy unormowania jest sytuacja, w której w statucie nie będzie określony sposób procedowania postanowień proceduralnych, oświadczeń zawierających stanowisko, apeli, listów intencyjnych, opinii oraz wniosków – aktów będących przejawem działań niewładczych, które pozostają w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 269/11). Wyłączenie trybów procedowania i zgłaszania inicjatywy uchwałodawczej, co Rada Gminy uczyniła *expressis verbis*, skutkować będzie niepewnością co do sposobu, w jaki organ stanowiący będzie podejmował tego typu uchwały i kto może zainicjować proces ich podjęcia. Pozostawienie w obrocie prawnym powyższego przepisu statutowego oznaczałoby więc, że delegacja ustawowa (nakazująca określenie trybu pracy organów gminy) nie zostałaby zrealizowana w całości. Należy w konsekwencji uznać, że analizowane postanowienie statutu w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 22 u.s.g.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 do Uchwały Nr XV/134/2025 Rady Gminy Somonino z dnia 30 lipca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Somonino, w części dotyczącej § 30 ust. 1 w zakresie słów „*Oprócz uchwał*” i § 30 ust. 2 należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz