

# Łukasz Buczkowski

---

## Praktyka stosowania art. 91 ustawy o samorządzie gminnym : na przykładzie działalności prawotwórczej Rady Gminy w B. w latach 2002–2012

---

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 1(34), 38-63

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Praktyka stosowania art. 91 ustawy o samorządzie gminnym (na przykładzie działalności prawotwórczej Rady Gminy w B. w latach 2002–2012)

I. Ustawa o samorządzie gminnym<sup>1</sup>, wśród korygujących środków nadzoru<sup>2</sup> nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego stopnia podstawowego<sup>3</sup>, wymienia w treści art. 91 ust. 1

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (t. jedn. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej: u.s.g.).

<sup>2</sup> Nadzór nad działalnością prawotwórczą organów samorządu terytorialnego ma charakter legalnościowy i weryfikacyjny, ukierunkowany na przeciwdziałanie naruszeniom spójności porządku prawnego. Zob. M. Kamiński, *Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5, s. 49. Szeroko na temat wyodrębnianych przez naukę prawa administracyjnego rodzajów instrumentów nadzorczych pisze B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993; tenże, *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6, s. 45 i n. Kompleksowo o katalogu zasad systemu nadzoru nad działalnością samorządową pisze Z. Kmiecik, *Ustawowe założenia nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 14 i n.

<sup>3</sup> Wyczerpująco na temat rozumienia pojęcia „działalność gminna” wypowiada się P. Chmielnicki, *Przepisy o nadzorze nad działalnością gminną po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5, s. 24 i n. Autor ten prezentuje pogląd, iż działalnością gminną jest wszelkiego rodzaju działalność gmin, zaś podstaw do różnicowania czynności podejmowanych przez organy gminy na podlegające i niepodlegające nadzorowi, nie dają ani przepisy Konstytucji RP, ani też ustaw samorządowych. Podobny pogląd wyraża Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 13.

ustawy o samorządzie gminnym<sup>4</sup> uprawnienie wojewody do stwierdzenia całkowitej lub częściowej nieważności<sup>5</sup> wydanego przez organ gminy aktu, z powodu jego sprzeczności z prawem<sup>6</sup>,

---

<sup>4</sup> Wskazany powyżej przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. należy rozpatrywać łącznie z art. 90 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym wójt jest zobowiązany do przekazania wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. W odniesieniu do aktów ustanawiających przepisy porządkowe termin ich przedłożenia organowi nadzoru ustalono na 2 dni od daty ustanowienia. Na marginesie należy zauważyć, iż art. 90 ust. 1 u.s.g. pomimo licznych postulatów przedstawicieli nauki prawa nadal wskazuje na pewnego rodzaju niekonsekwencję ustawodawcy: jest w nim bowiem mowa o obowiązku przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy, przy jednoczesnym milczeniu przepisu nt. konieczności tożsamego przedstawiania zarządzeń organu wykonawczego gminy. Redakcja art. 90 ust. 1 jest tym bardziej nieuzasadniona, że z kolejnych przepisów u.s.g. (91–94) wynika wprost, iż nadzór wojewody obejmuje również akty wydane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W nauce prawa nie budzi większych wątpliwości fakt, iż obowiązek wójta określony w art. 90 ust. 1 u.s.g. obejmuje również przedłożenie wojewodzie wydanych zarządzeń. Dodatkowo wskazuje się, iż podstawę do żądania przez organ nadzoru przedstawienia zarządzeń wójta stanowi art. 88 u.s.g. Zob. na ten temat P. Chmielnicki, *Przepisy...*, *op. cit.*, s. 27.

<sup>5</sup> Stosownie do poglądu wyrażonego przez NSA, sankcja nieważności oznacza, że zakwestionowany przez wojewodę akt od samego początku nie rodzi skutków prawnych. Zob. wyrok NSA z 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 6, w którym NSA wyraził pogląd, iż „orzeczenie wojewody o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy ma charakter deklaratoryjny i działa wstecz (*ex tunc*), ponieważ jest ona nieważna z mocy prawa od chwili jej podjęcia”. Stanowisko takie znalazło potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2003 r., P9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100. Por. interesujące uwagi na temat różnic pomiędzy nieważnością *ipso iure* a stwierdzeniem nieważności *ex tunc* M. Kamiński, *op. cit.*, s. 52 i n.

<sup>6</sup> O legalności uchwały lub zarządzenia przesądza spełnienie przez badany akt przesłanek natury formalnej i merytorycznej. Zob. szerzej A. Szewc, *Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 10 i n. oraz wyrok NSA z 11 maja 1993 r., w którym Sąd stwierdził, iż kontrola uchwał organów gminy, dokonywana z punktu widzenia legalności, nie może ograniczać się do zestawienia przedmiotu uchwały z przepisem kompetencyjnym stanowiącym jej podstawę; obejmować musi wszystkie etapy procesu stosowania prawa przez organy gminy, zakończonego podjęciem uchwały (SA/ Wr 432/93, OSP 1995, nr 2, s. 28).

w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia<sup>7</sup>.

Eliminacja uchwały lub zarządzenia<sup>8</sup> z obiegu prawnego następuje jedynie wtedy, gdy w postępowaniu nadzorczym zostanie wykazane, iż stanowiący przedmiot zainteresowania wojewody akt narusza prawo w sposób kwalifikowany: ustawodawca nie precyzuje przy tym, jakiego rodzaju naruszenia uzasadniają unieważnienie uchwały lub zarządzenia. W nauce prawa administracyjnego oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym kwalifikowane naruszenie prawa w rozumieniu u.s.g. nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji administracyjnej, wynikającymi z art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>9</sup>. Wskazuje się, że za

---

<sup>7</sup> W doktrynie wskazuje się, że 30-dniowy termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego biegnie bądź od daty doręczenia uchwały lub zarządzenia, bądź też od dnia dowiedzenia się przez organ nadzoru o wydaniu konkretnego aktu, w przypadku niedopełnienia przez wójta obowiązku przedstawienia wojewodzie uchwały lub zarządzenia w terminie 7 dni od ich podjęcia. Zob. szerzej Z. Kmieciak, M. Stahl, *Akty nadzoru na działalności samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 101.

<sup>8</sup> Aktualna redakcja art. 91 u.s.g. nasuwa wątpliwości, czy wszystkie akty wójta przybierać powinny formę zarządzenia oraz czy wszystkie zarządzenia organu wykonawczego gminy podlegają nadzorowi wojewody. Zob. G. Jyż, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz (4 wydanie)*, a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 812 oraz P. Chmielnicki, *Przepisy, op. cit.*, s. 26 i n. Drugi z przywołanych Autorów wyraża pogląd, iż jedynie tzw. zarządzenia „w znaczeniu materialnym”, tj. wyczerpująco wyliczone przez ustawodawcę, objęte są nadzorem wojewody.

<sup>9</sup> W doktrynie operuje się pojęciem „istotnego naruszenia prawa” jako przesłanki uzasadniającej unieważnienie aktu organu gminy. Z taką koncepcją nazewniczą polemizuje Z. Kmieciak twierdząc, że posługiwanie się tym określeniem sugeruje istnienie szczególnej kategorii naruszeń prawa, stanowiącej odpowiednik „rażącego naruszenia prawa” na gruncie k.p.a. Zob. Z. Kmieciak, *Ustawowe...*, *op. cit.*, s. 18. Por. B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 9, s. 17; B. Dolnicki, *Klasyfikacja...*, *op. cit.*, s. 49 oraz wyrok NSA z 18 września 1990, SA/Wr 849/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 2.

wady aktu, nakazujące stwierdzenie jego nieważności, uznać należy: działanie organu gminy poza zakresem przyznanych kompetencji, brak podstawy prawnej do wydania aktu, przekroczenie podstawy prawnej, uchybienie przepisom prawa ustrojowego i materialnego oraz naruszenie trybu wydawania uchwał lub zarządzeń, w tym obowiązku działania w określonej formie organizacyjnej, warunku *quorum*, uzyskania przewidzianej prawem większości głosów, zachowania prawem określonego trybu głosowania, spełnienia kryteriów dopuszczalności podjęcia uchwały (uzyskania opinii, uzgodnienia, wyłożenia projektu uchwały, itp.), oraz – w określonych przypadkach zaniechanie promulgacji aktu<sup>10</sup>. Kwalifikowanym naruszeniem prawa jest również oparcie uchwały z zakresu prawa materialnego wyłącznie o przepisy prawa ustrojowego<sup>11</sup>. Jako przykładowe przyczyny stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia, podnoszone w orzecznictwie sądów administracyjnych, wskazać można: uchwalenie maksymalnego oprocentowania ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego w przypadku rozłożenia należności na raty; określenie przez gminę miejsc, w których zabronione jest składowanie odpadów komunalnych; ustalenie godzin otwarcia lokali gastronomicznych w drodze przepisów porządkowych; uzależnienie wynajęcia lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy od zameldowania na pobyt stały; udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu, podjęcie uchwały na sesji zwołanej przez osobę nieuprawnioną czy wydanie uchwały na podstawie niekonstytucyjnej normy prawnej<sup>12</sup>. Dodatkowego podkreślenia wymaga, iż stwierdzenie nieważności pochodzącego od organu gminy aktu nastąpić może w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego o klarownej podstawie prawnej, zaś podjęcie przez organ nadzoru decyzji o wyeliminowaniu uchwały lub zarządzenia z obiegu prawnego w oparciu o zawiłą, niejednoznaczną argumentację, zwłaszcza, jeśli w konkretnym przypadku występować może niejednoznaczność poglądów

---

<sup>10</sup> Zob. A. Szewc, *op. cit.*, s. 11; B. Adamiak, *op. cit.*, s. 17.

<sup>11</sup> Z. Kmieciak, M. Stahl, *op. cit.*, s. 102.

<sup>12</sup> Zob. G. Jyż, *op. cit.*, s. 819–820 oraz wskazane tam orzecznictwo.

prawnych, uznawane jest za ograniczenie zasady samodzielności samorządu terytorialnego<sup>13</sup>.

W przypadku stwierdzenia naruszeń mniejszej wagi (ustawa posługuje się określeniem „nieistotnego naruszenia prawa”)<sup>14</sup>, stosownie do postanowień art. 91 ust. 4 u.s.g., organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że objęte postępowaniem nadzorczym uchwała lub zarządzenie wydane zostały z naruszeniem prawa – nie następuje zatem stwierdzenie ich nieważności i akty te nadal wywołują skutki prawne. Za nieistotne naruszenie prawa może być uznane jedynie takie, które nie miało znaczenia dla wydania konkretnej uchwały lub zarządzenia. Zauważyć należy, iż zastosowanie przez organ nadzoru środka przewidzianego w art. 91 ust. 4 u.s.g. zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny nie ma charakteru rozstrzygnięcia nadzorczego, brak tu bowiem charakterystycznej dla rozstrzygnięć władczej ingerencji w działalność organu gminy<sup>15</sup>. Wniosek taki dodatkowo wzmacnia systematyka art. 91 u.s.g. W ust. 3 określa on bowiem konieczne warunki rozstrzygnięcia nadzorczego (zob. niżej), zaś ust. 4 poświęca instytucji wskazania nieistotnego naruszenia prawa: gdyby intencją ustawodawcy było uznanie omawianego środka za rodzaj rozstrzygnięcia nadzorczego, kolejność ustępów musiałaby być odwrotna<sup>16</sup>. Za nieistotne naruszenia prawa judykatura uznawała m.in.: niedotrzymanie terminu podjęcia uchwały w sprawie udzielenia absolutorium; ograniczenie liczbowe składów komisji rady gminy, jeżeli nie utrudniało to wykonywania przez organy gminy zadań publicznych; nieprawidłowe zredagowanie części przepisu uchwały składającego się z dwóch zdań współrzędnie złożonych; zróżnicowanie przez organ stanowiący wysokości opłat za wodę i odprowadzanie ścieków dla większej liczby grup podmiotów niż

---

<sup>13</sup> Zob. cyt. powyżej wyrok NSA z 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90.

<sup>14</sup> Na temat niedookreśloności zwrotu „nieistotnego naruszenia prawa” zob. Z. Kmieciak, *Ustawowe...*, *op. cit.*, s. 16–17.

<sup>15</sup> Tak m.in. Z. Kmieciak, *Uzasadnienie aktu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 3, s. 30.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 30.

gospodarstwa domowe i inni odbiorcy z pominięciem materialno-prawnych przesłanek kształtowania tych opłat; pominięcie w treści aktu wykonawczego samorządu terytorialnego niektórych materii przekazanych do uregulowania w formie takiego aktu<sup>17</sup>.

Interesującym zagadnieniem z punktu widzenia konsekwencji wszczęcia postępowania nadzorczego<sup>18</sup> jest przysługujące wojewodzie uprawnienie do wstrzymania wykonania zakwestionowanej uchwały lub zarządzenia<sup>19</sup>. Ze środka tego organ nadzoru może skorzystać zarówno na wstępnym, inicjującym postępowanie nadzorcze etapie, jak również w toku już toczącego się postępowania. Sięgnięcie przez wojewodę po dyskutowany instrument, uzasadnione jest w przypadku wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia nieodwracalnych lub trudnych do odwrócenia skutków prawnych – uznać go należy za instytucję służącą zagwarantowaniu skuteczności nadzoru: wstrzymanie wykonania uchwały

---

<sup>17</sup> Zob. G. Jyż, *op. cit.*, s. 821–822 oraz powołane przez Autorkę orzecznictwo sądów administracyjnych.

<sup>18</sup> Zauważyć należy, że postępowanie nadzorcze prowadzone jest przez wojewodę z urzędu. Dlatego też dla jego przebiegu nie mają znaczenia wnioski zgłaszane przez podmioty zainteresowane wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, w tym sensie, że nie powodują konieczności wszczęcia postępowania nadzorczego. Z tych samych względów, jakiegokolwiek pisma organu nadzoru informujące o braku podstaw do wszczęcia postępowania nie stanowią decyzji administracyjnych, ani też formy rozstrzygnięcia nadzorczego. Należy jednak zauważyć, że pisma wniesione do wojewody w sprawie sprzeczności uchwały lub zarządzenia z prawem są rozpatrywane przez organ nadzoru i – w razie wszczęcia postępowania z urzędu – traktowane są jako element materiału sprawy. Zob. np. Z. Kmiecik, *Ustawowe...*, *op. cit.*, s. 19; Z. Kmiecik, M. Stahl, *op. cit.*, s. 100; G. Jyż, *op. cit.*, s. 814 oraz wyroki NSA: z 15 stycznia 1992 r., SA/Wr 22/92, ONSA 1993, nr 1, poz. 15 oraz 3 października 2000 r., III SA 1387/00, LEX nr 47979.

<sup>19</sup> Na temat występujących w doktrynie wątpliwości co do zasadności dopuszczenia odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w omawianym zakresie zob. B. Dolnicki, *Klasyfikacja...*, *op. cit.*, s. 48. Autor ten zauważa, iż stosownie do treści art. 159 § 1 k.p.a., fakultatywne wstrzymanie decyzji nastąpić może również na wniosek strony, zaś w przypadku określonym w art. 91 ust. 2 u.s.g. organ nadzoru działać może jedynie z urzędu.

– przy uwzględnieniu treści art. 92 ust. 1 u.s.g. trwać bowiem będzie do momentu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego, skutkującego usunięciem uchwały lub zarządzenia z porządku prawnego *ex tunc* lub też do czasu uchylenia rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny<sup>20</sup>.

Obligatoryjne wstrzymanie wykonania pochodzącego od organu gminy aktu ustawa przewiduje w przypadku stwierdzenia przez wojewodę nieważności uchwały lub zarządzenia, przy czym wstrzymanie wykonania unieważnionych aktów (w zakresie unieważnienia) następuje z mocy prawa już z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, nie zaś z chwilą jego uprawomocnienia się – taka regulacja zapobiega wywoływaniu skutków prawnych przez zakwestionowaną uchwałę lub zarządzenie w okresie od stwierdzenia ich nieważności do czasu uzyskania przymiotu ostateczności przez rozstrzygnięcie nadzorcze. Omawiane rozwiązanie – jak wskazuje doktryna stanowiącego swoiste przyspieszenie wykonalności rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność wydanego przez organ gminy aktu – ma jednak charakter tymczasowy: na jego podstawie nie następuje bowiem eliminacja spornej uchwały lub zarządzenia z porządku prawnego (co stanie się z chwilą uprawomocnienia się rozstrzygnięcia), lecz czasowe zawieszenie ich obowiązywania<sup>21</sup>.

Koniecznymi elementami rozstrzygnięcia nadzorczego ustawa czyni uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Uznać należy, iż zbyt ogólny charakter uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego oraz brak wyczerpującego odniesienia się do twierdzeń organu gminy wyrażonych w toku postępowania wyjaśniającego, stanowi naruszenie prawa, otwierające drogę do uchylenia aktu nadzoru przez sąd administracyjny<sup>22</sup>. W uzasadnieniu faktycznym

---

<sup>20</sup> Zob. Z. Kmieciak, M. Stahl, *op. cit.*, s. 116.

<sup>21</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 330 i n.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 103. Aktualne z punktu widzenia możliwych wad uzasadnień rozstrzygnięć nadzorczych pozostają uwagi J. Zimmermanna odnoszące się do



wojewoda wskazać powinien okoliczności i fakty kluczowe z punktu widzenia dokonywanej oceny prawnej, szczególnie zaś postanowienia zakwestionowanego aktu, które uznane zostały za sprzeczne z prawem, zaś uzasadnienie prawne zawierać winno wyjaśnienie przepisów, które w opinii organu nadzoru zostały naruszone przez radę gminy lub wójta oraz określenie kryteriów, które stanęły u podstaw uznania naruszenia prawa za kwalifikowane, a co za tym idzie, uzasadniające eliminację uchwały lub zarządzenia z obiegu prawnego<sup>23</sup>.

Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje gminie, której interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostały naruszone, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego<sup>24</sup> – należy przy tym podkreślić, że zaskarżenie zastosowanego środka nadzorczego nastąpić może wyłącznie z powodu jego niezgodności z prawem. Do postępowania w omawianych sprawach stosuje się przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Upływ terminu do wniesienia skargi lub jej oddalenie bądź odrzucenie przez sąd administracyjny skutkuje uprawomocnieniem się rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ingerencja sądu administracyjnego w sprawach związanych z ustaleniem legalności aktów organów samorządu gminnego mo-

---

uchybień spotykanych w uzasadnieniach decyzji administracyjnych. Autor ten wymienia w szczególności niepełność uzasadnienia, wyrażającą się w zbyt ogólnikowym wyjaśnieniu przyczyn zastosowania określonej normy prawnej, stojącej u podstaw unieważnienia; pozorność uzasadnienia, polegającą np. na powtórzeniu normy prawnej stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia lub zastosowaniu ogólnych formuł, mogących znaleźć zastosowanie w każdej sytuacji; brak związku uzasadnienia z rozstrzygnięciem, którego kwalifikowana postać stanowi przypadek sprzeczności obu wskazanych elementów oraz wady formalne uzasadnienia. Zob. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 134. Cyt. za Z. Kmiecik, *Uzasadnienie...*, *op. cit.*, s. 32.

<sup>23</sup> Z. Kmiecik, *Uzasadnienie...*, *op. cit.*, s. 31 oraz G. Jyż, *op. cit.*, s. 824.

<sup>24</sup> Zgodnie z treścią art. 92a u.s.g., złożenie przez organ gminy skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze nakłada na sąd obowiązek wyznaczenia rozprawy w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia wpłynięcia skargi.

że nastąpić jeszcze w następujących sytuacjach: a) po upływie 30-dniowego terminu, biegnącego od dnia doręczenia organowi nadzoru uchwały lub zarządzenia, wojewoda traci uprawnienie do samodzielnego stwierdzenia nieważności przedłożonego przez organ gminy aktu<sup>25</sup> – w omawianym przypadku może on jedynie zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie<sup>26</sup> do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g.)<sup>27</sup>. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z przeważającym w doktrynie i judykaturze stanowiskiem, organ nadzoru nie wiąże w omawianym zakresie termin do wniesienia skargi, która może być złożona w dowolnym momencie w okresie obowiązywania kwestionowanego aktu<sup>28</sup>; b) po upływie roku od podjęcia przez radę gminy uchwały lub od wydania zarządzenia przez organ wykonawczy nie stwierdza się ich nieważności<sup>29</sup>, chyba że nie został dopełniony obowiązek przedłożenia aktu wojewodzie w terminie wynikającym z art. 90 ust. 1 u.s.g. lub jeśli stanowi on prawo miejscowe<sup>30</sup>. W nauce prawa administracyjnego wskazuje się, że wyłączenie przedawnienia stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego uznać można za wyraz

---

<sup>25</sup> B. Dolnicki, *Klasyfikacja...*, *op. cit.*, s. 50.

<sup>26</sup> Na temat przedmiotowego ograniczenia możliwości zaskarzania przez organ nadzoru aktów wydawanych przez organy gminy w stosunku do stanu prawnego obowiązującego przed nowelizacją u.s.g. dokonaną ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. 2002, nr 113, poz. 984 ze zm.) pisze wyczerpująco P. Chmielnicki, *Przepisy...*, *op. cit.*, s. 30.

<sup>27</sup> Prawo do wydania postanowienia w sprawie wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia przechodzi wówczas na sąd (art. 93 ust. 1 u.s.g.).

<sup>28</sup> G. Jyż, *op. cit.*, s. 836.

<sup>29</sup> Termin wynikający z treści art. 94 ust. 1 u.s.g. ma charakter zawity, zaś jego wpływ uznawany jest przez doktrynę za jednoznaczny z sanacją wad aktu rady gminy lub wójta, z powodu znacznego upływu czasu, wywołującego nieodwracalne skutki prawne. Tak m.in. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 278.

<sup>30</sup> Wyeliminowanie limitu czasowego do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego nastąpiło na mocy ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2000, nr 48, poz. 552). Zob. szerzej B. Adamiak, *op. cit.*, s. 18.

zwiększenia przez ustawodawcę intensywności kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne nad prawotwórczą działalnością organów samorządowych<sup>31</sup>. Upływ wynikającego z ustawy rocznego terminu nie przekreśla definitywnie możliwości usunięcia uchwały lub zarządzenia z porządku prawnego: stosownie do dyspozycji art. 94 ust. 2 u.s.g., w omawianej sytuacji sąd administracyjny jest władny orzec o nielegalności aktu, o ile – pomimo upływu wskazanego powyżej terminu – występują przesłanki do stwierdzenia jego nieważności. Utrata mocy obowiązującej uchwały lub zarządzenia następuje z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem, zatem – w przeciwieństwie do aktów unieważnionych – nie wywołują one skutków prawnych *ex nunc*<sup>32</sup>, nie mogą stanowić podstawy decyzji administracyjnych dopiero od chwili uprawomocnienia się orzeczenia wydanego przez sąd administracyjny.

**II.** Zasadnicza część wywodów niniejszego artykułu koncentruje się na analizie praktyki stosowania art. 91 ust. 1 u.s.g. przez Wojewodę Podkarpackiego w stosunku do efektów działań uchwałodawczych Rady Gminy w B. z lat 2002–2012. Badania te stanowią część dofinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny Kapitał Ludzki) Projektu „Legalność, Sprawność i Dobra Praktyka Administracyjna Warunkiem Dobrego Rządzenia”, realizowanego przez Wyższą Szkołę Prawa i Administracji w Przemyślu–Rzeszowie we współpracy z 12 gminami województwa podkarpackiego. Celem opracowania uczyniono ustalenie stopnia legalności uchwał wydanych przez Radę Gminy w latach 2002–2012 w świetle nadzorczej ingerencji wojewody oraz wskazanie kwalifikowanych naruszeń prawa, które doprowadziły do stwierdzenia całkowitej lub częściowej nieważności zakwestionowanych aktów.

W okresie badawczym, rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody objętych zostało 14 uchwał Rady Gminy w B. – 8 z nich or-

---

<sup>31</sup> M. Kamiński, *op. cit.*, s. 55.

<sup>32</sup> G. Jyż, *op. cit.*, s. 843.

gan nadzoru uznał za nieważne w całości, zaś 6 unieważniono w części.

Pierwszymi wyeliminowanymi przez organ nadzoru z obiegu prawnego aktami stały się wydane 21 listopada 2002 r. uchwały: w sprawie powołania Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w B.<sup>33</sup> oraz w sprawie powołania stałych Komisji Rady Gminy w B., ustalenia ich rodzajów oraz składów osobowych<sup>34</sup>. Oba wskazane akty zostały podjęte w głosowaniu tajnym. Stosownie do treści art. 14 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. Mając na uwadze powyższą regulację należy stwierdzić, że obie dyskutowane uchwały wydano z kwalifikowanym naruszeniem przepisów prawa ustrojowego. Zasadą podejmowania uchwał przez organ stanowiący gminy jest ich przyjmowanie w głosowaniu jawnym, zaś wyjątki od tej reguły ustanawiać może jedynie ustawa (u.s.g. lub inny akt rangi ustawowej). Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje odstępstwa od wymogu głosowania jawnego, wynikającego z art. 14, jednakże nie należy do nich tryb powołania komisji rewizyjnej i komisji stałych oraz ustalenia ich składów osobowych.

Uchwała z 18 marca 2003 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy B. miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych<sup>35</sup> dotknięta została częściowym unieważnieniem z powodu naruszenia przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>36</sup>.

Stwierdzić należy, na co wskazał również organ nadzoru<sup>37</sup>, iż postanowienia § 2, 3 i 4 omawianego aktu stały w sprzeczności z art. 12 ust. 2 i 14 ust. 6 ww. ustawy. W § 2 uchwały ustalono, że

---

<sup>33</sup> Uchwała Rady Gminy w B. nr I/3/2002.

<sup>34</sup> Uchwała Rady Gminy w B. nr I/4/2002.

<sup>35</sup> Uchwała Rady Gminy w B. nr V/46/2003.

<sup>36</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 1356.

<sup>37</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 23 kwietnia 2003 r., P.I.0911/29/03.

sprzedaż napojów alkoholowych może odbywać się w miejscach do tego wyznaczonych i spełniających wymogi określone przepisami budowlano-sanitarnymi, to jest w barach, restauracjach, kawiarniach i dyskotekach. Należy mieć na uwadze, że 9 listopada 2002 r. – wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dokonanej 30 sierpnia 2002 r.<sup>38</sup> – rada gminy utraciła uprawnienie do określania warunków sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy, wynikające wcześniej z art. 12 ust. 2 ustawy. Przywołany przepis w kształcie po nowelizacji przewiduje, iż organ stanowiący ustala w drodze uchwały zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Szczegółowe warunki prowadzenia działalności polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży wynikają z treści art. 18 ustawy z 26 października 1982 r. Powyższe uwagi odnoszą się również do § 3 uchwały, ustanawiającego warunki budowy i lokalizacji punktów sprzedaży alkoholu – rada gminy nie posiada na gruncie obowiązującego stanu prawnego kompetencji w zakresie wprowadzania dodatkowych kryteriów sprzedaży napojów alkoholowych. Wskazać trzeba ponadto, że § 4 kwestionowanej uchwały naruszał w sposób kwalifikowany art. 14 ust. 6 powoływanej wyżej ustawy, zgodnie z którym rada gminy może ustanowić stały lub czasowy zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w miejscach, obiektach lub na obszarach niewymienionych przez ustawę, jeśli uzasadnia to ich charakter. Konieczne jest jednak wyraźne wskazanie takich miejsc, w celu ich indywidualizacji i odróżnienia – ze względu na szczególnie charakter – od innych tego samego rodzaju miejsc usytuowanych na terenie gminy. Stanowisko takie znajduje oparcie w wyroku SN z dnia 17 kwietnia 1997 r. (III RN 11/97, OSNP 1997/20/393).

Częściowo unieważnione zostały również postanowienia Statutu Gminy B., stanowiącego załącznik do Uchwały z 1 października

---

<sup>38</sup> Dz. U. nr 167, poz. 1372 ze zm.

ka 2003 r.<sup>39</sup>, w sprawie uchwalenia Statutu Gminy B. oraz przepisy Regulaminu Rady Gminy B., stanowiącego załącznik nr 5 do Statutu.

Analiza wskazanych dokumentów pozwala zauważyć liczne naruszenia przepisów prawa ustrojowego.

Zgodnie z § 21 Statutu, przewodniczącemu rady gminy przyznano kompetencję do reprezentowania rady na zewnątrz, stosownie zaś do treści art. 19 ust. 2 u.s.g., do zadań przewodniczącego należy wyłącznie organizowanie prac organu stanowiącego oraz prowadzenie jego obrad. Z przywołanego przepisu nie wynika możliwość nadania przez radę gminy przewodniczącemu innych uprawnień; podstawy prawnej do takiego działania nie stanowi również art. 15 u.s.g., przewidujący, iż rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym<sup>40</sup>. Wśród organów gminy, prawo do kierowania bieżącymi sprawami jednostki samorządowej oraz do reprezentowania jej na zewnątrz przysługują wójtowi, na mocy art. 31 u.s.g. Statut gminy, normujący jej organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy nie może – jak wskazano w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego – „zmieniać czy modyfikować określonych przez ustawodawcę relacji ustrojowych i kompetencji poszczególnych organów gminy oraz funkcjonujących w ich strukturze podmiotów”<sup>41</sup>. W § 68 Statutu oraz w § 23 Regulaminu Rady Gminy wystąpił ponadto błąd logiczny, odnoszący się do pojęcia bezwzględnej większości głosów: o ile zawarta w przytoczonych przepisach definicja większości bezwzględnej, została sformułowana poprawnie, o tyle nie można jej odnosić również do głosowania większością kwalifikowaną 2/3 głosów, co wynikało z postanowień Statutu. Na mocy § 79 Statutu upoważniono radę gminy do udzielenia radnemu upomnienia w przypadku powtarzającego się uchylania przez niego od wykonywania obowiązków. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera przepi-

---

<sup>39</sup> Uchwała Rady Gminy w B. nr XI/82/2003.

<sup>40</sup> Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 14 listopada 2003 r., P.I. 0911/168/03.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 3.

sów uprawniających organ stanowiący do stosowania środków dyscyplinarnych wobec radnych nieuczestniczących w sesjach rady – nie stanowi podstawy prawnej do podjęcia takich czynności art. 24 u.s.g., nakładający na radnego obowiązek brania udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany – brak we wskazanym przepisie sankcji za niewypełnienie dyspozycji. Liczne postanowienia Statutu i Regulaminu Rady Gminy uznać należy za naruszające art. 11b u.s.g., ustanawiającego jawność działania organów gminy, wyrażającą się w prawie obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Zgodnie z treścią ust. 1 zdanie drugie cytowanego przepisu, wszelkie ograniczenia jawności wynikać mogą jedynie z ustaw. Tymczasem w § 105 ust. 4 Statutu zawężono prawo uczestniczenia w posiedzeniach komisji rewizyjnej jedynie do jej członków oraz osób zaproszonych, co stało w sprzeczności z regulacją u.s.g.; z tych samych względów kwalifikowane naruszenie art. 11b stanowił § 123 ust. 2 pkt 2 Statutu w części ograniczającej prawo wstępu obywateli na posiedzenia komisji rewizyjnej; w § 14 Regulaminu Rady Gminy umocowano radę do utajnienia całej sesji lub jej określonych punktów na wniosek co najmniej 1/4 liczby radnych, z uwagi na ważny interes społeczny lub poszczególnych obywateli, zaś § 34 ust. 7 Regulaminu wprowadzał możliwość zarządzenia tajnego głosowania w każdej sprawie, w braku odmiennej regulacji ustawy.

Kolejnym zakwestionowanym aktem w toku kadencji IV stała się Uchwała z 3 lutego 2007 r.<sup>42</sup> w sprawie regulaminu określającego na rok 2007 wysokość stawek i szczegółowych warunków przyznawania i wypłacania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, mieszkaniowego oraz za warunki pracy, jak również szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wy-

---

<sup>42</sup> Uchwała Rady Gminy w B. nr V/8/2007.

grodzienia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunków wypłacania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina B. W § 9 ust. 8 omawianej uchwały, rada gminy postanowiła, że w przypadku zbiegu podstaw do uzyskania dodatku za trudne warunki pracy i dodatku za uciążliwe warunki pracy, wypłacany jest wyłącznie dodatek wyższy. Regulacja taka naruszała § 8 i § 9 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy<sup>43</sup>, w których określone zostały warunki przyznania nauczycielowi dodatków za trudne i uciążliwe warunki pracy. Z treści postanowień powołanego aktu wynika, że po spełnieniu wynikających z § 8 i § 9 przesłanek, uprawnionemu przysługują dwa dodatki i brak podstaw prawnych do wypłacania wyłącznie jednego z nich. Z powyższych względów stwierdzona została częściowa nieważność dyskutowanej uchwały, skutkująca wykluczeniem jej § 9 ust. 8 z obrotu prawnego<sup>44</sup>.

Częściowym unieważnieniem dotknięta została również Uchwała z dnia 23 marca 2007 roku<sup>45</sup> w sprawie przystąpienia do Związku Bieszczadzkich Gmin Pogranicza i przyjęcia statutu ZBGP. Zgodnie § 4 przedmiotowego aktu, uchwała wchodziła w życie 14 dni po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Uchwała o przystąpieniu do już istniejącego Związku Gmin nie stanowi jednak aktu prawa miejscowego i dlatego nie odnosi się do niej wymóg określony w art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>46</sup>. Akt ten nie może być również zakwali-

---

<sup>43</sup> Dz. U. nr 22, poz. 181 ze zm.

<sup>44</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 19 marca 2007 r.; NK.II 0911/43/07.

<sup>45</sup> Uchwała Rady Gminy w B. nr VI/13/2007.

<sup>46</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2011, nr 197, poz. 1172 ze zm.



fikowany jako statut związku międzygminnego, podlegający ogłoszeniu (art. 13 pkt 3 ustawy) po zarejestrowaniu w rejestrze związków prowadzonym przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, stosownie do art. 67 i 68 u.s.g. oraz Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków<sup>47</sup>.

W Uchwale z 23 marca 2007 r.<sup>48</sup> w sprawie założenia publicznego Technikum Informatycznego i włączenia go do struktury Zespołu Szkół w B., Rada Gminy powołała jako podstawę prawną m.in. art. 62 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>49</sup>. W stanie prawnym obowiązującym w chwili wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę<sup>50</sup>, przywołany przepis przewidywał, że organ prowadzący zespół szkół może włączyć do zespołu inne szkoły lub placówki za zgodą kuratora oświaty. Z materiału zgromadzonego w toku postępowania nadzorczego wynika, że rada gminy nie dopełniła wynikającego z ustawy obowiązku uzyskania zgody kuratora oświaty, czym naruszyła art. 62 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Dodatkowo wskazać trzeba, że dyrektor szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe ustalając zawody, w których zamierza kształcić szkoła, nie zasięgnął opinii kuratora oświaty, ani opinii powiatowej i wojewódzkiej rady zatrudnienia, co do zgodności z potrzebami rynku pracy (zgodnie z obecnym stanem prawnym, opinia kuratora nie jest już wymagana), co stanowiło kwalifikowane naruszenie art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r.

Względy zbieżne z przytoczonymi powyżej w odniesieniu do Uchwały nr V/46/2003 z 18 marca 2003 r., stały u podstaw częściowego unieważnienia Uchwały z 25 kwietnia 2007 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy B.

---

<sup>47</sup> Dz. U. nr 121, poz. 1307.

<sup>48</sup> Uchwała Rady Gminy w B. nr VI/19/2007.

<sup>49</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2004, nr 256, poz. 2572 ze zm.

<sup>50</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 10 maja 2007 r., NK.II.0911/75/07.

miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych<sup>51</sup>. Omawianym aktem Rada Gminy wprowadziła zmianę polegającą na dodaniu § 2<sup>1</sup>, w którym określono zasady usytuowania oraz warunki prowadzenia tzw. „ogródków piwnych”. Wśród wymogów koniecznych dla prowadzenia wskazanej działalności wymieniono m.in.: posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości przeznaczonych pod planowany ogródek, decyzji państwowego inspektora sanitarnego o spełnieniu warunków sanitarnych, ustawienie stolików i miejsc siedzących oraz koszy na odpadki, estetyczne ogrodzenie mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa, udostępnienie wc dla spożywających piwo (§ 2<sup>1</sup> ust. 4). Podzielić trzeba stanowisko organu nadzoru<sup>52</sup>, że zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, podanym jako podstawa prawna kwestionowanego aktu, Rada Gminy ustala, w drodze uchwały, zasady sytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Z przywołanego przepisu nie wynika uprawnienie organu stanowiącego gminy do ustalania warunków prowadzenia działalności polegającej na sprzedaży i podawaniu napojów alkoholowych, ani też do określania wymogów, jakie ma spełniać tzw. „ogródek piwny”. W pojęciu „ustalania zasad usytuowania” mieści się jedynie wskazanie geograficznego położenia punktów sprzedaży i podawania alkoholu względem innych obiektów użyteczności publicznej (szkół, przedszkoli, zakładów pracy) oraz innych obiektów, które rada gminy uznała za szczególnie chronione. Regulacja wynikająca z § 2<sup>1</sup> ust. 4 uchwały Rady Gminy w B. stanowiła zatem wykroczenie poza delegację ustawową i w związku z tym naruszała w sposób kwalifikowany art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wojewoda w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wskazał ponadto na związku kwestionowanego przepisu z art. 18 ustawy z 26 października 1982 r., z którego wynika, że sprzedaż napojów alkoholo-

---

<sup>51</sup> Uchwała Rady Gminy w B. nr VIII/28/2007.

<sup>52</sup> Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z 11 czerwca 2007 r. (NK.II.0911/95/07).

lowych może być prowadzona jedynie na podstawie zezwolenia udzielonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na położenie punktu sprzedaży (art. 18 ust. 1), zaś do wniosku o wydanie zezwolenia należy dołączyć m.in. dokument potwierdzający prawo wnioskodawcy do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych oraz decyzję właściwego państwowego inspektora sanitarnego. Należy przyjąć, że Rada Gmina w B. ustalając warunki prowadzenia „ogródków piwnych” w istocie przeniosła przepisy ustawowe na grunt wydanej uchwały, co stanowiło rażące naruszenia prawa, w tym szczególnie art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Jako szczególnie interesujące wskazać należy motywy stojące u podstaw stwierdzenia nieważności Uchwały z dnia 22 czerwca 2009 r. w sprawie uchylenia uchwały nr VI/56/2003 z dnia 28 marca 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru we wsi Ł., Gmina B.<sup>53</sup>

Uchylenie przez Radę Gminy w B. własnej uchwały ustalającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowiło kwalifikowane naruszenie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>54</sup>. W szczególności przytoczyć należy art. 34 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z pierwszym z przepisów, wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu – z omawianej regulacji wynika, że rada gminy nie posiada uprawnienia do uchylenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś działanie takie stanowi rażące naruszenie trybu sporządzania planu lub dokonywania jego zmiany. Art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują

---

<sup>53</sup> Uchwała Rady Gminy w B. nr XLIII/47/2009.

<sup>54</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 647 ze zm.

nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wojewoda Podkarpacki w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego<sup>55</sup> stwierdził, iż w omawianej sytuacji dopuszczalne były dwa rozwiązania: podjęcie uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwalenie nowego planu. Wybór określonego wariantu postępowania powinien być zdeterminowany zakresem przedmiotowym planowanych zmian – zmiany o charakterze zasadniczym uzasadniają uchwalenie nowego planu miejscowego.

Przekroczenie zakresu kompetencji przysługujących Radzie Gminy, wynikającego z treści art. 18 ust. 2 u.s.g., stało u podstaw stwierdzenia nieważności Uchwały z 7 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości obniżki ceny zbywanej nieruchomości stanowiącej własność Gminy B.<sup>56</sup> W omawianej uchwale Rada Gminy upoważniła wójta do obniżenia o 50% ceny wywoławczej do sprzedaży działki będącej własnością Gminy, w związku z nieskutecznością organizowanych przetargów. Delegacja ta naruszała w sposób kwalifikowany art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. w związku z art. 67 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>57</sup>. Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów, gospodarowanie mieniem komunalnym należy do właściwości wójta. Podejmowanie decyzji w przedmiotowych sprawach przez organ stanowiący uważać należy za wyjątek od zasady, który wynikać musi precyzyjnie z postanowień ustawy, zaś wykładnia rozszerzająca jest w takim wypadku niedopuszczalna. Pojęcie „gospodarowania mieniem komunalnym” ma bardzo szeroki zakres przedmiotowy, pozwalający wójtowi na podejmowanie wszelkich koniecznych decyzji gospodarczych związanych z mieniem, (w tym również ustalenia ceny wywoławczej za nieruchomość należącą do gminy), bez konieczności uzyskania zgody, opinii lub upoważnienia rady gminy, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 18

---

<sup>55</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 10 sierpnia 2009 r., P.II.0911/13/09.

<sup>56</sup> Uchwała Rady Gminy w B. nr XLVII/63/2009.

<sup>57</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2010, nr 102, poz. 651 ze zm.

ust. 2 u.s.g. Na uwadze mieć należy, że wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. uprawnienie Rady Gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu musi być interpretowane ściśle i nie może prowadzić do dowolnego rozstrzygnięcia przez radę wszystkich spraw istotnych z punktu widzenia gospodarki gminy. Z powyższych względów organ nadzoru stwierdził nieważność dyskutowanej uchwały w całości<sup>58</sup>.

Zbliżone przyczyny doprowadziły do unieważnienia dwóch aktów podjętych przez Radę Gminy w B. 26 sierpnia 2011 r. W uchwałach: nr XIX/65/2011 r. w sprawie przekazania w nieodpłatne użyczenie budynku komunalnego oraz nieruchomości gruntowej położonej w K. wraz z mieniem ruchomym na rzecz Stowarzyszenia Gospodyń Wiejskich w K. oraz nr XIX/66/2011 r. w sprawie przekazania w nieodpłatne użyczenie budynku komunalnego oraz nieruchomości położonej w Ż. wraz z mieniem ruchomym na rzecz Stowarzyszenia Wspólne Dobro w Ż. wskazano jako podstawę prawną art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. oraz art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.) Pierwszy z cytowanych przepisów stanowi, że do wyłącznej własności rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu dotyczących: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Z brzmienia przywołanego przepisu wynika, że nie obejmuje on swym zakresem czynności użyczenia; katalog uprawnień rady gminy określony w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. ma charakter wyczerpujący i niedopuszczalne jest stosowanie wykładni rozszerzającej. Czynność użyczenia nieruchomości wraz

---

<sup>58</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 21 września 2009 r., P.II.0911/22/09.

z mieniem ruchomym, stanowiąca przedmiot obu zakwestionowanych uchwał, należy do wyłącznej własności wójta, stosownie do treści art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. Przywołany w podstawie prawnej uchwał art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że za zgodą wojewody albo odpowiedniej rady lub sejmiku, można odstąpić od przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony – również z tego przepisu nie można wywieść kompetencji Rady Gminy do użyczenia nieruchomości. Wojewoda Podkarpacki w rozstrzygnięciach nadzorczych<sup>59</sup> z dnia 5 października 2011 r. podkreślił dodatkowo, że podstawy prawnej do podjęcia uchwał nie mogły również stanowić: art. 37 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym rada gminy może odstąpić od sprzedaży w drodze przetargu nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, urządzenia infrastruktury technicznej lub inne cele publiczne; art. 13 u.g.n. wskazujący czynności, jakie mogą zostać podjęte w stosunku do nieruchomości stanowiących własność gminy (bez przyznania radzie kompetencji do ich podejmowania) oraz art. 11 ust. 2 u.g.n., określający termin wyrażenia przez radę gminy zgody na określone czynności z zakresu gospodarki nieruchomościami (przepisy nie wymagają takiej zgody w odniesieniu do czynności użyczenia nieruchomości).

Uchwała z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt na obszarze Gminy B.<sup>60</sup> podjęta została bez podstawy prawnej, z jednoczesnym naruszeniem art. 11 ust. 3 w zw. z art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt<sup>61</sup>. Pierwszy z przytoczonych przepisów upoważniał do 1 stycznia 2012 r. radę gminy do podejmowania uchwał dotyczących wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygania o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami. Na mocy nowelizacji, dokonanej ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy

---

<sup>59</sup> Rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 5 października 2011 r., P.II.4131.2.129.2011 oraz P.II.4131.2.130.2011.

<sup>60</sup> Uchwała Rady Gminy w B. nr XXIX/25/2012.

<sup>61</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2003, nr 106, poz. 1002 ze zm.

o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>62</sup>, obecne brzmienie art. 11 ust. 3 przewiduje, że odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały, o której mowa w art. 11a ustawy, tj. przyjmowanego corocznie przez radę gminy w terminie do 31 marca programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Organ nadzoru słusznie podkreślił, że art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt nie może w obowiązującym stanie prawnym stanowić podstawy do podjęcia odrębnej uchwały określającej warunki wyłapywania bezdomnych zwierząt, ponieważ zagadnienia te powinny być unormowane we wskazanym powyżej programie<sup>63</sup> (na marginesie należy zauważyć, iż program, o którym mowa, został przyjęty przez Radę Gminy w B. podczas tej samej sesji, 30 marca 2012 r. – zob. Uchwała nr XXIX/24/2012). Wskazane naruszenia prawa stanęły u podstaw stwierdzenia nieważności kwestionowanej Uchwały w całości.

Ostatnim z aktów Rady Gminy w B., objętym rozstrzygnięciem nadzorczym na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. w latach 2002–2012, stała się Uchwała z dnia 17 sierpnia 2012 r. w sprawie zbycia niektórych nieruchomości stanowiących własność Gminy B.<sup>64</sup> Przedmiotowym aktem Rada Gminy, powołując w podstawie prawnej art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wyraziła zgodę m.in. na sprzedaż w trybie bezprzetargowym działki stanowiącej własność gminy, z przeznaczeniem na poprawienie zagospodarowania nieruchomości przyległych. Stosownie do treści art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zasadę stanowi sprzedaż lub oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Wyjątki od reguły wynikają z art. 37 ust. 2 i 3 u.g.n.: przywołany w podstawie prawnej uchwały art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. przewiduje, że nieruchomość lub jej części są zbywane w drodze bezprzetargowej, jeśli może to

---

<sup>62</sup> Dz. U. nr 230, poz. 1373.

<sup>63</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 2 maja 2012 r., P.II.4131.2.41.2012.

<sup>64</sup> Uchwała Rady Gminy w B. nr XXXV/61/2012.

poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości. Materiały zgromadzone w toku postępowania wyjaśniającego wskazują, że diskutowana uchwała – w części, o której mowa – podjęta została z kwalifikowanym naruszeniem prawa. Zarówno przedłożona mapka sytuacyjno-wysokościowa nieruchomości objętej sprzedażą w trybie bezprzetargowym, jak i wyjaśnienia udzielone przez Wójta Gminy B. przesądzają, iż w omawianym przypadku nie może mieć zastosowania art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. W rozstrzygnięciu nadzorczym<sup>65</sup> Wojewoda Podkarpacki stwierdził, że z kształtu i powierzchni przedmiotowej nieruchomości wynika, że może ona być zagospodarowana jako odrębna nieruchomość; ponadto organ nadzoru nie uwzględnił wyjaśnień Wójta Gminy B., zgodnie z którymi nieruchomość przeznaczona do sprzedaży nie posiadała dostępu do drogi publicznej – podkreślono, że w przypadku objętym postępowaniem istnieje możliwość ustanowienia drogi koniecznej, zapewniającej dostęp do drogi publicznej. Nieważność przedmiotowej uchwały została stwierdzona w części dotyczącej bezprzetargowego zbycia wskazanej działki.

Dla pełnego obrazu stopnia legalności działalności uchwałodawczej Rady Gminy w B. należy wskazać, iż w okresie objętym badaniami Wojewoda Podkarpacki, działając na podstawie art. 91 ust. 4 u.s.g. wskazał na podjęcie 6 uchwał z nieistotnym naruszeniem prawa, wzywając do dokonania w ich treści stosownych zmian<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 20 września 2012 r., P.II.4131.2.94.2012.

<sup>66</sup> Zob. Uchwała nr XVIII/26/08 z dnia 30 stycznia 2008 r. w sprawie zatwierdzenia „Regulaminu Organizacyjnego Środowiskowego Domu Samopomocy w B.”; Uchwała nr XIX/41/08 z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w B.; Uchwała nr XXVII/103/08 z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie zbycia w niektórych nieruchomościach stanowiących własność Gminy B.; Uchwała nr XXVII/105/08 z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie zbycia niektórych nieruchomości stanowiących własność



**III.** Analiza ingerencji nadzorczej wojewody w działalność uchwałodawczą Rady Gminy w B. prowadzi do następujących wniosków: 1) stopień legalności uchwał wydanych przez Radę Gminy w latach 2002–2012 uznać należy za formalnie wysoki – na 1152 ustanowione akty stwierdzono nieważność 14, co stanowi 1,21% – na marginesie należy zauważyć, iż jest to odsetek wyższy, niż średnia ustalona w trakcie badań dla 12 Gmin-Partnerów Projektu, która wyniosła 0,84% uchwał dotkniętych kwalifikowanymi wadami prawnymi; 2) wśród stwierdzonych przez organ nadzoru naruszeń prawa uzasadniających ich eliminację z obrotu prawnego zaobserwować można typowe, wymieniane przez doktrynę prawa administracyjnego przesłanki stwierdzenia nieważności: działanie bez podstawy prawnej (w tym również na skutek nieświadomości zmian stanu prawnego), przekroczenie zakresu kompetencji, niedochowanie należytego trybu podejmowania uchwał (w tym przypadku wystąpiły zarówno uchybienia w technice głosowania, jak również – występujące dość często w praktyce organów samorządowych – nieprawidłowe zakwalifikowanie uchwały jako aktu prawa miejscowego i uzależnienie jego skuteczności od promulgacji w dzienniku urzędowym), naruszenia przepisów prawa materialnego oraz ustrojowego. Należy wskazać, że katalog ustaw materialnych, których złamanie skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały, był stosunkowo wąski i ograniczył się do postanowień ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, których interpretacja tradycyjnie sprawia trudności organom gmin w ich działalności prawotwórczej, jak również ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholi-

---

Gminy B.; Uchwała nr XL/18/2009 z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2009 oraz Uchwała nr XXXIV/55/2012 w sprawie przekazania w nieodpłatne użyczenie budynku komunalnego w L.G. oraz nieruchomości gruntowej położonej w L.G. wraz z mieniem ruchomym na rzecz Stowarzyszenia Gospodyń Wiejskich w L.G.

zmowi, ustawy o systemie oświaty i ustawy o ochronie zwierząt. Klasyczne wśród naruszeń przepisów prawa ustrojowego było obserwowane powszechnie w praktyce sprawowania nadzoru nad legalnością aktów samorządowych przekroczenie upoważnień wynikających z art. 18 ust. 1 i 2 w związku z art. 30 ust. 2 u.s.g.: przekonanie o swoistej omnipotencji rady gminy i podejmowanie uchwał w sprawach, w których wyłącznie właściwy jest organ wykonawczy, stanowi jedną z najczęstszych przyczyn kwalifikowanej wadliwości prawotwórstwa gminnego. Owa tendencja jest szczególnie widoczna na początku kadencji organu stanowiącego, co wiązać należy z (przynajmniej częściową) zmianą składu osobowego rady: zależność jest tu prosta – im więcej zostało wybranych „nowych” radnych, nieposiadających doświadczenia w pracach uchwałodawczych, o niewystarczającym stopniu znajomości przepisów prawnych, tym wyższy stopień błędnego przekonania o w zasadzie nieograniczonym zakresie uprawnień rady gminy, skutkującego podejmowaniem aktów z kwalifikowanym naruszeniem prawa (w praktyce prawotwórczej Rady Gminy w B. wskazane powiązanie znajduje pełne potwierdzenie: na 14 uchwał usuniętych z obiegu prawnego poprzez ingerencję nadzorczą wojewody, aż 10 (czyli 71%) zostało wydanych przed upływem połowy poszczególnych kadencji).

Wskazane przez organ nadzoru uchybienia miały charakter bezdyskusyjny – żadne z rozstrzygnięć nadzorczych wojewody nie zostało zaskarżone do wojewódzkiego sądu administracyjnego

Reasumując, pomimo formalnie wysokiego stopnia legalności działalności uchwałodawczej Rady Gminy w B., wskazać można na występujące – w niewielkim zakresie, co ocenić należy pozytywnie – trudności w dokonywaniu właściwej wykładni określonych przepisów prawnych, prowadzące do ustanawiania aktów sprzecznych z prawem. Mając na uwadze treść art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, art. 85 i 91 ust. 1 u.s.g., jak również fakt, iż konsekwencje wadliwości prawotwórstwa gminnego ponoszą w pierwszym rzędzie członkowie lokalnej wspólnoty samorządowej, nale-

ży dążyć do wyeliminowania nawet nielicznych przypadków kwalifikowanych naruszeń prawa w procesie uchwałodawczym.

## ABSTRACT

Practice of applying art. 91  
of the Act on Communal Self-Government  
(on an example of law-making activity  
of the Commune Council in B. in years 2002–2012)

The article presents the results of research concerning practice of applying art. 91 of the Act on Communal Self-Government, on an example of the law-making activity of one of communes in the Podkarpackie Province in years 2002–2012.