



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 września 2025 r.

WP-S.4131.7.2025

Rada Gminy Stara Kornica

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIX/109/2025 Rady Gminy Stara Kornica z dnia 22 sierpnia 2025 roku w sprawie przyjęcia stanowiska Rady Gminy Stara Kornica odnośnie sprzeciwu wobec planowanej na terenie Gminy Stara Kornica inwestycji pn. „Budowa zakładu produkcji energii elektrycznej w układzie kogeneracyjnym o mocy do 1,5 MW” zlokalizowanej na działkach o numerach ewidencyjnych 958/1, 959/1, 960/1 obręb Stara Kornica, gmina Stara Kornica, powiat łosicki.

Uzasadnienie

Rada Gminy Stara Kornica podjęła w dniu 22 sierpnia 2025 r. uchwałę nr XIX/109/2025 w sprawie przyjęcia stanowiska Rady Gminy Stara Kornica odnośnie sprzeciwu wobec planowanej na terenie Gminy Stara Kornica inwestycji pn. „Budowa zakładu produkcji energii elektrycznej w układzie kogeneracyjnym o mocy do 1,5 MW” zlokalizowanej na działkach o numerach ewidencyjnych 958/1, 959/1, 960/1 obręb Stara Kornica, gmina Stara Kornica, powiat łosicki.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 sierpnia 2025 r.

Pismem z dnia 4 września 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy w Starej Kornicy o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Na wstępie, należy wskazać, że zgodnie z art. 85 i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem w stosunku do uchwał i zarządzeń organów gminy w zakresie działalności gminnej.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, uchwała nr XIX/109/2025 istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W § 1 uchwały:

- w ust. 1 Rada Gminy wyraziła sprzeciw co do realizacji inwestycji typu biogazownia na terenie Gminy Stara Kornica, w tym budowy zakładu produkcji energii elektrycznej w układzie kogeneracyjnym o mocy do 1,5 MW zlokalizowanej na działkach o numerach ewidencyjnych 958/1,959/1,960/1 obręb Stara Kornica, gmina Stara Kornica, powiat łosicki,

- w ust. 3 zobowiązała Wójta Gminy Stara Kornica do nie wydawania decyzji o środowiskowych warunkach zgody do czasu opracowania i zatwierdzenia Planu Ogólnego Gminy Stara Kornica dla powyższej inwestycji.

Zgodnie z zapisem § 3, Rada powierzyła wykonanie uchwały Wójtowi Gminy Stara Kornica.

Uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, ponieważ powołane przez Radę Gminy przepisy nie upoważniają organu stanowiącego gminy do wyrażenia sprzeciwu w sprawie lokalizacji zamierzenia budowlanego.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 17 września 2024 r.: *W literaturze i orzecznictwie jednolicie wskazuje się, że podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego aktu w całości lub części winno być każde istotne naruszenie prawa (por. wyrok NSA z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III FSK 4957/21, publ. w CBOSA). W szczególności za istotne naruszenie prawa uznaje się takie, które polega na podjęciu uchwały o treści niezajdującej właściwej delegacji ustawowej, czyli bez podstawy prawnej (por. wyroki NSA z 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11; z 17 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 618/14; z 25 maja 2017 r. sygn. akt II OSK 2462/15; z 24 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4122/21; z 20 grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 7598/21, publ. w CBOSA). Na uwadze należy mieć bowiem zawsze konstytucyjną zasadę legalizmu, nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). W myśl tej zasady w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Tym samym sposób*

wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Oznacza to, że organ stanowiący gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nieznajdującego podstawy w normie ustawowej działania. Poza tym, każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że powołane w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały przepisy (art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 5 u.s.g.) nie upoważniały do jej podjęcia. Art. 18 ust. 1 u.s.g. stanowi, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Norma zawarta w tym przepisie statuuje zasadę domniemania właściwości rady gminy w realizacji spraw pozostających w zakresie działania gminy, jednakże kompetencję w tym zakresie wyklucza odmienna regulacja ustaw (w tym także ustawy o samorządzie gminnym). Na zasadzie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Przepis ten ma charakter ogólny i jednocześnie odsyłający, co oznacza, że kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących konkretnych zagadnień muszą być określone w ustawie szczególnej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 30 marca 2022 r. sygn. akt III SA/Po 1608/21; wyrok WSA w Gdańsku z 14 stycznia 2021 r. sygn. III SA/Gd 716/20, publ. w CBOSA). Powołany przepis nie może więc stanowić samoistnej podstawy do podjęcia jakiegokolwiek uchwały. Przepis ten może być stosowany tylko łącznie z inną normą prawną o randze ustawowej, która będzie określała konkretnie przedmiot regulacji w drodze uchwały przez organ stanowiący gminy. Takiej normy prawnej nie zawiera art. 7 ust. 1 pkt 1 i 5 u.s.g. Przepisy te jedynie wymieniają zadania własne gminy, zaliczając do nich m.in. sprawy z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej oraz ochrony zdrowia. Przy czym zagadnienia te stanowią przedmiot odrębnych ustaw, powoływanych m. in. w skardze. Dopiero przepisy prawa materialnego z danej dziedziny określają jaki jest tryb postępowania i właściwość organów orzekających w danej kategorii spraw (sygn. akt II SA/Ol 507/24, LEX nr 3760627).

Ponadto, należy zauważyć, że zarówno art. 18 ust. 1 jak i art. 17 ust.1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym mają charakter ogólnej normy kompetencyjnej, która nie upoważnia

Rady Gminy do działania w przypadku, gdy przepisy ustawowe stanowią inaczej. Tymczasem w ustawie *o samorządzie gminnym*, ani też w innym akcie powszechnie obowiązującego prawa, nie ma przepisu, który uprawniałby radę gminy do podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia sprzeciwu w indywidualnej sprawie, w tym przypadku realizacji planowanego przedsięwzięcia przez prywatnego inwestora. Upoważnienia nie stanowi ani podstawa prawna wskazana w uchwale, ani inne przepisy ustawy *o samorządzie gminnym* czy też przepisów odrębnych.

Kolejną kluczową kwestią, przesądzającą o istotnym naruszeniu prawa mającym miejsce w niniejszej sprawie, jest zapis uchwały zobowiązujący wójta do nie wydawania decyzji o środowiskowych warunkach zgody do czasu opracowania i zatwierdzenia Planu Ogólnego Gminy Stara Kornica dla powyższej inwestycji oraz o powierzeniu jej wykonania Wójtowi.

Na podstawie bowiem art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy *o samorządzie gminnym*, do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą: z zawartego w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. zwrotu "*stanowienie o kierunkach jego działania*" wynika, iż uchwała rady gminy adresowana do wójta nie może dotyczyć konkretnej sprawy i wskazania sposobu jej załatwienia, tj. określenia skonkretyzowanego zadania, które wójt winien załatwić. Przepis posługuje się pojęciem stanowienia o kierunkach działania, co należy odczytywać jako określanie przez radę ogólnych, generalnych i strategicznych w danym okresie celów (a nie zadań) działania wójta, które pozostają w zakresie właściwości gminy, znajdują aktualnie lub mogą w przyszłości znaleźć źródła finansowania w budżecie gminy. Na przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu "*stanowienia o kierunkach działania*" nie można więc spoglądać jako na źródło kompetencji rady miasta względem prezydenta, gdyż jest to raczej przepis zapewniający i stanowiący podstawę koordynacji działań obu organów gminy podejmowanych z inicjatywy rady (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2025 r. sygn. akt III OSK 2265/23).

Co do zasady, organ stanowiący gminy może podejmować uchwały o charakterze intencyjnym. Niemniej jednak tego rodzaju akty muszą mieścić się w zakresie działania gminy, a także znajdować wyraźne upoważnienie ustawowe. **Tymczasem, przedmiotowa uchwała wykracza poza ten zakres, wypowiadając się w sprawie indywidualnej, dotyczącej realizacji przedsięwzięcia przez prywatnego inwestora. Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru w toku postępowania wyjaśniającego wynika, że do Wójta Gminy**

wpłynął wniosek inwestora o wydanie decyzji o środowiskowych warunkach zgody na realizację przedsięwzięcia, w związku z czym toczy się w tej sprawie postępowanie administracyjne. Należy zatem zauważyć, że treść uchwały i powierzenie jej wykonania Wójtowi, w istocie może być próbą wywarcia wpływu na decyzje organu wykonawczego w postępowaniu administracyjnym dotyczącym tej konkretnej sprawy. Motywy, jakimi kierowała się Rada Gminy Stara Kornica podejmując kwestionowaną uchwałę, pozostają przy tym bez znaczenia. Nawet jeśli jej intencją było jedynie wyrażenie opinii w sprawie, celów tych nie powinna osiągać w trybie i w formie do tego nieprzeznaczonej.

Zatem uchwały nr XIX/109/2025 Rady Gminy w Starej Kornicy nie sposób traktować jedynie jako aktu o charakterze nie władczym, wyrażającym stanowisko w sprawie, ponieważ narzuca Wójtowi konkretne działania, jakie winien podjąć w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, jaką jest realizacja przedsięwzięcia przez prywatnego inwestora.

Rada tym samym przekroczyła zakres powierzonych jej kompetencji.

Należy również nadmienić, że wyrażony w uchwale sprzeciw, dotyczący realizacji inwestycji, może prowadzić do ograniczenia prawa własności, w szczególności własności nieruchomości. Budowa zakładu produkującego energię elektryczną jest połączona z wykorzystaniem nieruchomości, zatem uniemożliwienie realizacji inwestycji wiąże się bezpośrednio z ograniczeniem wykonywania prawa własności. Prawo własności jest zaś prawem konstytucyjnie chronionym (art. 64 Konstytucji). Jego ograniczenia mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie jest więc dopuszczalne wyprowadzenie w drodze wykładni upoważnienia dla organów gminy do ograniczania prawa własności z przepisu ustawy, który wprost takiej możliwości nie przewiduje.

Podsumowując, należy stwierdzić, że uchwała nr XIX/109/2025 została podjęta bez podstawy prawnej i jako taka winna być wyeliminowana z obrotu prawnego.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia”. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny

prawa, istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Stara Kornica nr XIX/109/2025 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/