



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 listopada 2025 r.

WP-R.4131.26.2025

Rada Gminy Chlewiska

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, dalej: *u.s.g.*).

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIII/57/2025 Rady Gminy Chlewiska z dnia 24 października 2025 r. *w sprawie wyrażenia sprzeciwu wobec planowanej budowy fermy drobiu w miejscowości Pawłów, gmina Chlewiska.*

Uzasadnienie

W dniu 24 października 2025 r. Rada Gminy Chlewiska podjęła uchwałę nr XXIII/57/2025 Rady Gminy Chlewiska z dnia 24 października 2025 r. *w sprawie wyrażenia sprzeciwu wobec planowanej budowy fermy drobiu w miejscowości Pawłów, gmina Chlewiska.* Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 3 listopada 2025 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 7 ust. 1 pkt 1, 14 i 18, art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 *u.s.g.* w związku z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, dalej: *u.i.ś.*).

W toku kontroli legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta bez podstawy prawnej. Wskazane w podstawie prawnej przepisy *u.s.g.* odpowiednio: określają katalog zadań własnych gminy, upoważniają radę gminy do podjęcia rozstrzygnięć w sprawach określonych w przepisach odrębnych oraz upoważniają do podejmowania aktów prawa miejscowego. Natomiast przepis art. 33 ust. 1 *u.i.ś.* określa obowiązek organu administracji,

podania do publicznej wiadomości określonych w przepisie informacji w sprawie decyzji, wymagających zgodnie z tą ustawą udziału społeczeństwa.

Żaden z przepisów wskazanych wyżej, podanych jako podstawa prawna badanej uchwały, nie zawiera normy kompetencyjnej, uprawniającej Radę do podjęcia jakiegokolwiek uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 17 września 2024 r., wskazał: *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 nieznajdującej 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 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).

Poza okolicznością podjęcia uchwały bez podstawy prawnej, w przedmiotowej sprawie naruszenie prawa polega także na nieuprawnionej ingerencji w postępowanie administracyjne, prowadzone, jak wynika z uzasadnienia uchwały, przez Wójta Gminy Chlewiska. Rady gmin w wielu przypadkach zajmują intencyjne stanowiska w sprawach istotnych dla społeczności lokalnej, jednakże takie działania nie mogą wykraczać poza ramy wyrażenia poglądu (w formie apelu, stanowiska), kierowanego „na zewnątrz”. W żadnym razie nie jest jednak dopuszczalne wyrażenie przez Radę Gminy „stanowczego sprzeciwu” wobec planowanej budowy fermy drobiu, „w imieniu mieszkańców gminy”, w sprawie, w której organ wykonawczy tejże Gminy prowadzi postępowanie administracyjne, a następnie powierzenie wykonania uchwały temuż organowi wykonawczemu – Wójtowi Gminy Chlewiska.

Zwrócić należy też uwagę, iż przepisy ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* określają co prawda zasady udziału społeczeństwa w określonej procedurze administracyjnej, ale nie upoważniają organu wykonawczego Gminy do wypowiedzania się w imieniu członków tego społeczeństwa.

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. Badanej uchwały nie sposób traktować jedynie jako aktu o charakterze niewładczym wyrażającym stanowisko w sprawie, ponieważ Rada zobowiązała Wójta do jej wykonania. Rada tym samym przekroczyła zakres powierzonych jej kompetencji – jedynym przypadkiem, w którym Rada może ingerować władczo w działania organu wykonawczego, jest sytuacja wskazana w art. 18 ust. 2 pkt 2 *u.s.g.*, zgodnie z którym Rada może stanowić o kierunkach działania wójta. Jednakże, 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2025 r. sygn. akt III OSK 2265/23).

Z powyższych względów badana uchwała Rady Gminy Chlewiska z dnia 24 października 2025 r. w sprawie wyrażenia sprzeciwu wobec planowanej budowy fermy drobiu w miejscowości Pawłów, gmina Chlewiska nie może się ostać w obrocie prawnym, co czyni niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze koniecznym i uzasadnionym.

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 wstrzymuje wykonanie uchwały w całości z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/