



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 24 marca 2026 r.

PNIK-I.4131.113.2026

Rada Gminy Sieradz

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/146/2026 Rady Gminy Sieradz z dnia 24 lutego 2026 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości stanowiących własność Gminy Sieradz, oddanych w trwały zarząd gminnym jednostkom organizacyjnym w części dotyczącej:

- § 2 uchwały, w zakresie wyrazów: „i kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych”,
- § 1 pkt 1 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazów: „obowiązującymi w tym zakresie przepisami powszechnie obowiązującymi, a w szczególności”,
- § 2 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „zgodnie z przepisami ustawy z dnia Prawo budowlane”,
- § 2 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazów: „w szczególności”,
- § 2 ust. 3 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazu: „drobnych”,
- § 3 pkt 7 załącznika do uchwały,
- § 5 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazu: „wszelkie”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Sieradz podjęła w dniu 24 lutego 2026 r. uchwałę Nr XXV/146/2026 w sprawie ustalenia szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości stanowiących własność Gminy Sieradz, oddanych w trwały zarząd gminnym jednostkom organizacyjnym, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 lutego 2026 r. Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu

nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Sieradz zawiadomienia z dnia 3 marca 2026 r. znak: PNIK-I.4131.113.2026. W zawiadomieniu, organ nadzoru wystąpił do rady gminy o złożenie wyjaśnień.

W odpowiedzi na zawiadomienie pismem z dnia 10 marca 2026 r. Wójt Gminy Sieradz poinformował, że "na sesji Rady Gminy Sieradz w dniu 31 marca 2026 r. zostanie poddana pod obrady uchwała uwzględniająca wątpliwości oraz zastrzeżenia organu nadzoru".

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały niezgodnej z prawem.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zwanej dalej u.s.g. oraz art. 43 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.) zwanej dalej u.g.n. Zgodnie z treścią 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. Stosownie do treści art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Natomiast zgodnie z art. 43 ust. 6 u.g.n. wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą ustalić, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne. Z kolei w myśl art. 30 ust. 1 u.s.g. to wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Powołany przepis zawiera klauzulę generalną dla wójta do wykonywania uchwał rady gminy. Jednakże nie oznacza to, że wójt jest organem wykonawczym rady, jest on bowiem organem wykonawczym gminy. Wykładnia komentowanego przepisu wyklucza zatem ingerencję innych podmiotów w realizację zadań własnych gminy.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXV/146/2026 Rady Gminy Sieradz z dnia 24 lutego 2026 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości stanowiących własność Gminy Sieradz, oddanych w trwały zarząd gminnym jednostkom organizacyjnym, narusza prawo w sposób istotny. Analiza treści § 2 uchwały prowadzi do wniosku, że rada przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 18 ust. 2 pkt 2 w zw. z 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. W § 2 uchwały Rada Gminy Sieradz postanowiła, że „Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Sieradz i kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych.” W ocenie organu nadzoru regulacja, w zakresie wyrazów „i kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych” w sposób istotny narusza art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Organ nadzoru wskazuje, że z przepisu ustawy o samorządzie gminnym wynika, że to jedynie wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Uregulowanie takie w sposób jednoznaczny wyznacza wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako, co do zasady, jedyny uprawniony podmiot do wykonywania uchwał rady gminy i nie daje kompetencji do powierzania wykonania uchwał innej osobie czy osobom niż wójt (burmistrz, prezydent miasta). W świetle powyższego, brak jest podstaw

do określenia przez Radę Gminy Sieradz, że wykonanie uchwały również powierza się kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych. Dodatkowo, regulacji w której powierza się wykonanie uchwały innemu podmiotowi niż wójt, nie można interpretować w oderwaniu od ustawy o samorządzie gminnym. Skoro wójt jest organem wykonawczym gminy i do jego kompetencji i zadań ustawa zalicza wykonywanie uchwał rady gminy, w tym w szczególności określenie sposobu ich wykonania, to wobec braku odmiennych lub modyfikujących te kompetencje przepisów prawa nie sposób uznać, że kwestia powierzenia wykonania konkretnej uchwały innemu podmiotowi, samoistnie lub dodatkowo, jest sprawą wyboru rady. Zatem to wyłącznie Wójt Gminy Sieradz jest organem właściwym do wykonania przedmiotowej uchwały.

Ponadto, należy zaznaczyć, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez radę przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w części. W ocenie organu nadzoru, rada w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 30 ust. 1 u.s.g.

Wskazane naruszenie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt I OSK 4382/18, z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21).

Jednocześnie zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą także postanowień załącznika do uchwały Nr XXV/146/2026 Rady Gminy Sieradz z dnia 24 lutego 2026 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości stanowiących własność Gminy Sieradz, oddanych w trwały zarząd gminnym jednostkom organizacyjnym, zwanej dalej załącznikiem do uchwały.

Analiza regulacji § 1 pkt 1, § 2 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „obowiązującymi w tym zakresie przepisami powszechnie obowiązującymi, a w szczególności”, „zgodnie z przepisami ustawy z dnia Prawo budowlane” wskazuje na przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. w zw. z art. 43 u.g.n. i jednocześnie narusza § 4 ust. 3

w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r.) dalej jako Zasady techniki prawodawczej, poprzez odesłanie do przepisów innych aktów normatywnych, podczas gdy przepisy prawa miejscowego redaguje się w sposób precyzyjny i czytelny. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Sieradz naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. w zw. z art. 43 u.g.n. poprzez użycie w załączniku do uchwały w § 1 pkt 1, § 2 ust. 1 wyrazów „obowiązującymi w tym zakresie przepisami powszechnie obowiązującymi, a w szczególności”, „zgodnie z przepisami ustawy z dnia Prawo budowlane.” Powyższe regulacje przekraczają zakres kompetencji określony w powołanych wyżej przepisach i jednocześnie naruszają obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Zatem przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy, tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu.

Należy także wskazać, że § 2 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „w szczególności” przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. w zw. z art. 43 u.g.n. i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej. Nieprawidłowe jest wprowadzenie do załącznika do przedmiotowej uchwały katalogu otwartego w zakresie wymagań niezbędnych do uzyskania zgody na zagospodarowanie nieruchomości. Dodatkowo trzeba wskazać, że sformułowanie „w szczególności”, powoduje, że regulacje te są nieostre i budzą wątpliwości interpretacyjne. Z treści § 2 ust. 2 załącznika do uchwały można domniemywać, że poza określeniem „rodzaju, zakresu, szacunkowego kosztu, sposobu finansowania oraz terminu realizacji planowanej inwestycji” są jeszcze inne, ale nie wymienione przez radę. Organ nadzoru podkreśla, że przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Brak precyzyjnego określenia sformułowań uchwały uniemożliwia bądź znacznie utrudnia adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, a po stronie organu wykonawczego stwarza możliwość uznaniowej interpretacji.

W ocenie organu nadzoru także regulacje § 2 ust. 3, załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „drobnych”, przekraczają upoważnienie ustawowe z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. w zw. z art. 43 u.g.n. i jednocześnie naruszają Zasady techniki prawodawczej. W ocenie organu nadzoru użycie przez radę nieokreślonego zwrotu "drobnych" powoduje niejasność przepisu uchwały. Wobec takiego sformułowania nie sposób bowiem stwierdzić, które naprawy można uznać jako "drobne", aby utrzymać nieruchomość w należywym stanie technicznym, użytkowym i estetycznym. Należy zauważyć, że ww. wyraz należy do pojęć subiektywnych i dla różnych odbiorców wskazanej normy prawnej może mieć różne znaczenie. W ocenie organu nadzoru jest to wyraz zbyt ogólny i wieloznaczny, nie pozwalający na wyinterpretowanie z niego powinności konkretnego zachowania się, a zatem pozostaje w sprzeczności z Zasadami techniki prawodawczej. Zgodnie bowiem z treścią § 6 w związku z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Powyższa uwaga dotyczy także § 3 pkt 7, § 5 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazów: „inne, które nie będą ograniczać możliwości realizacji zadań statutowych jednostki organizacyjnej”, „wszelkie”.

Reasumując, § 2 uchwały, w zakresie wyrazów: „i kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych”, § 1 pkt 1 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazów: „obowiązującymi w tym zakresie przepisami powszechnie obowiązującymi, a w szczególności”, § 2 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazów: „zgodnie z przepisami ustawy z dnia Prawo budowlane”, § 2 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazów: "w szczególności", § 2 ust. 3 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazu "drobnych", § 3 pkt 7 załącznika do uchwały, § 5 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „wszelkie” w sposób istotny naruszają prawo tj.: art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej wyżej części.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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 doręczenia uchwały. Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Sieradz