



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 22 kwietnia 2025 r.

PNIK-I.4131.260.2025

Rada Gminy Bielawy

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/70/2025 Rady Gminy Bielawy z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały Nr XIV/54/2024 Rady Gminy Bielawy z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie członkostwa Gminy Bielawy w Stowarzyszeniu Lokalna Grupa Działania „Ziemia Łowicka”.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Bielawy postanowiła uwzględnić w całości skargę Wojewody Łódzkiego na uchwałę Nr XIV/54/2024 Rady Gminy Bielawy z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie członkostwa Gminy Bielawy w Stowarzyszeniu Lokalna Grupa Działania „Ziemia Łowicka” i stwierdzić nieważność wyżej wymienionej uchwały.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Bielawy zawiadomienia z dnia 2 kwietnia 2025 r.

Rada Gminy Bielawy nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia i nie złożyła wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: EFC7743C-85D4-4A54-94AB-9830F1B3E9B7

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z przyjętym w doktrynie stanowiskiem „o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia”. Powyższe oznacza, że każde działanie władzy publicznej powinno znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu, a tym samym akty prawa stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Powyższa zasada oznacza, że norma z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FSK 476/11).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że Rada Gminy Bielawy nie miała kompetencji do podjęcia uchwały na mocy której stwierdza nieważność uchwały Nr XIV/54/2024 z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie członkostwa Gminy Bielawy w Stowarzyszeniu Lokalna Grupa Działania „Ziemia Łowicka”.

Rada Gminy Bielawy podejmując przedmiotową uchwałę powołała się na art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.) - dalej p.p.s.a., zgodnie z którym organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zostało zaskarżone, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio.

W pieszey kolejności należy wskazać, że kwestia dopuszczalności stwierdzania nieważności własnych uchwał w trybie przewidzianym art. 54 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. jest kontrowersyjna, czego odzwierciedleniem są dwa stanowiska dotyczące możliwości skorzystania z uprawnień autokontrolnych. Jedno przyznające taką kompetencję organom gminy zasadza się na argumentie, że pogląd przeciwny prowadziłby do wyłączenia możliwości zastosowania art. 54 § 3 p.p.s.a., w przypadkach, gdy przedmiotem skargi jest uchwała rady gminy (analogicznie również rady powiatu, sejmiku województwa) będąca aktem prawa miejscowego, czy też inne uchwały lub akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. Pogląd drugi odwołuje się do stanowiska dokładnie przeciwnego. Możliwość stwierdzenia nieważności w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. traktowana jest jako wyjątek wymagający wyraźnej regulacji ustawowej, której w polskim porządku prawnym brak.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: EFC7743C-85D4-4A54-94AB-9830F1B3E9B7

Organ nadzoru przychylił się do stanowiska drugiego, ponieważ stwierdzenie nieważności uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zostało uznane przez prawodawcę za podstawowy środek nadzoru np. w ustawie o samorządzie gminnym, gdzie określono reguły postępowania stanowiące *lex specialis* do unormowań Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dodatkowo w przypadku wniesienia skargi przez organ nadzoru na uchwałę rady gminy, instytucja autokontroli określona w art. 54 § 3 p.p.s.a., nie może spełnić swojej podstawowej funkcji tj. uwzględnienia skargi w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy, przez organ działający w zakresie swojej właściwości. Nie występuje tu bowiem organ, który w ramach czynności autokontrolnych, może zweryfikować własne działanie tzn. wydać akt zastępujący akt zaskarżony tak co do formy, jak i charakteru.

Nie bez znaczenia pozostaje również to, że w Konstytucji RP, jak i w ustawach ustrojowych nie ma przepisów przyznających organom samorządu terytorialnego uprawnienie do "autonadzoru". Ustawa o samorządzie gminnym w art. 18 ust. 1 ustanawia zasadę domniemania kompetencji rady gminy w sprawach pozostających w zakresie działania gminy. Natomiast w ust. 2 wymienia katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy.

Wreszcie systemowa i funkcjonalna wykładnia przepisów ustawy o samorządzie gminnym i ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, regulujących zasady i tryb postępowania nadzorczego prowadzi do rezultatu, że to wyłącznie sąd administracyjny jest właściwy rzeczowo do stwierdzenia nieważności aktu w wyniku uwzględnienia skargi na ten akt. Przypisanie organowi gminy kompetencji do stwierdzania nieważności własnych uchwał prowadzi do tego, że organ samorządu gminnego, będący częścią władzy wykonawczej, poprzez instytucję przewidzianą w art. 54 § 3 p.p.s.a., zastępował sąd administracyjny w wykonywaniu jego kompetencji jurysdykcyjnej orzekania w przedmiocie nieważności lub niezgodności z prawem, zaskarżonej uchwały. Tym samym kompetencja do stosowania tak daleko idącego skutku wymaga regulacji szczególnej i z tej racji została powierzona wyłącznie sądom lub organom nadzoru. Potwierdzenie powyższego stanowiska znalazło odzwierciedlenie w judykaturze - vide wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 348/14, WSA w Łodzi z 28 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 218/21.

Należy również wskazać, że orzeczenie sądu administracyjnego wydane na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdza nieważność uchwały w całości z skutkiem *ex tunc*, co powoduje, że taka uchwała jest traktowana jako nigdy nieobowiązująca w porządku prawnym, natomiast regulacja § 4 uchwały stanowi, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Tym samym nawet gdyby hipotetycznie przyjąć, że Rada Gminy Bielawy miała prawo do podjęcia uchwały w takim brzmieniu, to mając na uwadze regulację § 4 uchwały nie wywoływałyaby ona skutku *ex tunc*, lecz eliminowałaby uchwałę Nr XIV/54/2024 Rady Gminy Bielawy z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie członkostwa Gminy Bielawy w Stowarzyszeniu Lokalna Grupa Działania „Ziemia Łowicka” z dniem podjęcia spornej uchwały.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: EFC7743C-85D4-4A54-94AB-9830F1B3E9B7

Mając na względzie, że przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza art. 54 § 3 p.p.s.a., w ocenie organu nadzoru wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę jest uzasadnione i konieczne.

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 Bielawy

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: EFC7743C-85D4-4A54-94AB-9830F1B3E9B7