



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 03 stycznia 2024 r.

P-1.4131.425.2023.AA

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/569/23 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 1 grudnia 2023 r. w sprawie *Budowy Nowoczesnej Świetlicy Wiejskiej w miejscowości Płastkowo dla mieszkańców Sołectwa Płastkowo*.

### Uzasadnienie

W dniu 1 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim podjęła uchwałę Nr LII/569/23 w sprawie *Budowy Nowoczesnej Świetlicy Wiejskiej w miejscowości Płastkowo dla mieszkańców Sołectwa Płastkowo*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 8 grudnia 2023 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały Rada powołała przepis art. 41a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą*. Nadto, wskazano §2 ust. 1 uchwały Nr XIV/146/20 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie *zasad wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej*<sup>1</sup>, który stanowi, że *grupa co najmniej 200 mieszkańców gminy, posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić do Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą*.

Zdaniem organu nadzoru, badana uchwała w stopniu istotnym narusza obowiązujący porządek prawny ze względów szczegółowo omówionych poniżej, w szczególności z powodu podjęcia jej bez podstawy prawnej.

W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga, że organy gminy, podobnie jak każdy organ władzy publicznej, są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa, o czym stanowi zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemania kompetencji organu samorządu terytorialnego i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były

<sup>1</sup> Dz. Urz. Woj. Zach. z 2020 r., poz. 1112.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

oparte na wyraźnie określonej normie. Realizując kompetencję, organ uwzględnia treść normy upoważniającej i nie może poszukiwać analogii w innych przepisach prawa odnoszących się do innych czy nawet podobnych regulacji w ramach przyznanych mu przez ustawodawcę kompetencji (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 203/21).

W związku z tym, podjęcie uchwały przez radę gminy, która nie znajduje wyraźnego oparcia w przepisach powszechnie obowiązujących, uznać należy za naruszenie prawa. W ustawie o samorządzie gminnym przewidziane zostały dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów prawnych. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ustawy). Ustawodawca nie definiuje jednak kategorii obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do tego rodzaju uchybień zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał<sup>3</sup>. W judykaturze przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa – będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu – to takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały<sup>4</sup>.

Akt prawny uchwalany przez radę gminy musi zatem po pierwsze znajdować oparcie w przepisach prawa, ponadto, jego treść winna odpowiadać ściśle wyznaczonym granicom kompetencji wynikającym z tych przepisów.

Powyższe uwagi natury ogólnej są niezbędne dla oceny legalności uchwały Nr LII/569/23, zdaniem organu nadzoru bowiem, brak jest przepisu prawa, który przyznaje radzie gminy uprawnienie do podjęcia uchwały w sprawie budowy określonego obiektu, tu: świetlicy wiejskiej. Nie zawierają tego rodzaju upoważnienia powołane w podstawie prawnej tego aktu przepisy, bowiem adresatem norm w nich zawartych są – w ustalonej liczbie – mieszkańcy Gminy Kamień Pomorski, nie zaś Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim.

W związku z niejednoznacznym brzmieniem badanej uchwały, w szczególności jej §1, zgodnie z którym: *Budowę Nowoczesnej Świetlicy Wiejskiej w miejscowości Płastkowo dla mieszkańców Sołectwa Płastkowo na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 137 o powierzchni 0,2500 ha położonej w Płastkowie, obręb ewidencyjny Płastkowo gmina Kamień Pomorski*, w dniu 15 grudnia 2023 r. organ nadzoru wystąpił do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z prośbą<sup>5</sup> o wyjaśnienie, czego w istocie dotyczy powołany akt, a także jaka jest materialnoprawna podstawa jego podjęcia. W odpowiedzi na powyższe wystąpienie, pismem z dnia 19 grudnia br., znak: O.0007.3.2023.MSw Pan Jacek Golusda

<sup>3</sup> Por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, Nr 1-2, str. 101-102.

<sup>4</sup> Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 488/16.

<sup>5</sup> Pismo znak: P-1.4130.328.2023.AA.

Przewodniczący organu stanowiącego Gminy Kamień Pomorski, nie powołując się na przepisy prawa, wyjaśnił, że uchwała Nr LII/569/23 w sprawie *Budowy Nowoczesnej Świetlicy Wiejskiej w miejscowości Płastkowo dla mieszkańców Sołectwa Płastkowo* podjęta została przez Radę Miejską na wniosek mieszkańców, jej projekt zgłoszony został w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Oceniając charakter prawny obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, należy uwzględnić, że samo przyznanie prawa wniesienia projektu uchwały grupie mieszkańców nie wpływa w żaden sposób na zakres uprawnień rady. Przedłożenie projektu w trybie inicjatywy obywatelskiej nie skutkuje obowiązkiem jej przyjęcia, lecz rozpoznania, jak każdej inicjatywy. W tym zakresie nie dochodzi do pozbawienia, ograniczenia ani też rozszerzenia kompetencji organu stanowiącego gminy. Rada gminy, otrzymawszy zatem do rozpatrzenia projekt uchwały zgłoszony przez mieszkańców, jest zobligowana nie tylko zweryfikować, czy został on zgłoszony zgodnie z wymogami formalnymi, określonymi w uchwale podjętej na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, ale również – a może przede wszystkim – jest zobowiązana ustalić, czy uchwałę o danej treści może podjąć, a zatem, czy posiada kompetencję do tego, by o danej sprawie rozstrzygać. Innymi słowy, podjęcie uchwały, której projekt został zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, będzie możliwe wyłącznie wówczas, gdy istnieje materialnoprawna podstawa uprawniająca radę gminy do regulowania określonej kwestii. Okoliczność zgłoszenia projektu uchwały przez mieszkańców nie oznacza, że rada gminy może podjąć uchwałę w jakiegokolwiek sprawie o jakiegokolwiek treści.

Z treści uchwały, jak również sporządzonego do niej uzasadnienia, wynika, że intencją mieszkańców, którzy złożyli projekt uchwały, było zasygnalizowanie potrzeby wybudowania w sołectwie Płastkowo obiektu, w którym mogłaby funkcjonować świetlica wiejska. O tym jednak, czy na terenie danej gminy będzie wybudowany obiekt budowlany, choćby miał być przeznaczony na zaspokajanie potrzeb mieszkańców, rozstrzyga organ wykonawczy. To również organ wykonawczy gminy, będąc odpowiedzialnym za prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej (art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), przygotowuje projekt budżetu gminy (art. 233 ustawy o finansach publicznych<sup>6</sup>), a także dokonuje wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). W myśl art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych *Bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim, podejmując w dniu 1 grudnia 2023 r. uchwałę Nr LII/569/23 w sprawie *Budowy Nowoczesnej Świetlicy Wiejskiej w miejscowości Płastkowo dla mieszkańców Sołectwa Płastkowo*, działała bez podstawy prawnej, wobec czego, wyeliminowanie jej z obrotu prawnego w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego jest konieczne i w pełni uzasadnione.

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Wojewoda Zachodniopomorski

Adam Rudawski

.....

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim,
- 2) a/a.