

LEGALNOŚĆ UCHWAŁ ORGANÓW STANOWIĄCYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Uwagi ogólne

Kwestie problemowe związane z legalnością uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego¹ stanowią niezwykle ważny teoretycznie i praktycznie materiał badawczy. Niestety w związku z ograniczonymi ramami niniejszego artykułu, poruszone w nim zostaną tylko niektóre (moim zdaniem) najbardziej podstawowe zagadnienia.

Akt prawa miejscowego, który jest przyjmowany w formie uchwały, aby mógł wejść w życie i mieć moc powszechnie obowiązującą, musi być aktem legalnym, a więc zgodnym z obowiązującym prawem².

Dlatego też, jak słusznie zauważyli A. Szewc, T. Szewc, jedynym możliwym układem odniesienia dla oceny, czy dany akt prawa miejscowego jest aktem legalnym czy też nie, jest prawo³.

Samodzielność prawotwórcza organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie jest jednak nieograniczona, dlatego też organ

Stanisław Bułajewski – dr nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; radca prawny; radny powiatowy; adres do korespondencji: e-mail: stbull@wp.pl

¹ W niniejszym artykule, uwaga została skoncentrowana wokół legalności uchwał podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Celowo zostały pominięte organy wykonawcze, albowiem ramy niniejszego artykułu nie pozwoliły na dokładną analizę interesujących nas zagadnień w kontekście tych organów. W związku z tym tylko sporadycznie w ramach tego opracowania pojawiają się odniesienia do uchwał czy też zarządzeń organów wykonawczych funkcjonujących w ramach jednostek samorządu terytorialnego.

² M.in. art. 171 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż „działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”.

³ A. Szewc, T. Szewc, *Uchwalodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 123.

uchwałodawczy, tworząc normy miejscowe musi działać na podstawie przepisów prawa. Istnienie takiego działania wynika wprost z wielu konstytucyjnych przepisów.

Art. 2 Konstytucji RP⁴ stanowi: „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Podstawową zasadą państwa prawnego jest to, iż organy władzy publicznej (a do takich stosownie do art. 16 ust. 2 Konstytucji RP możemy zaliczyć organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego) mogą czynić jedynie to, czego im prawo nie zakazuje⁵. Związanie państwa prawem a więc i organów samorządu „[...] ściśle wiąże się ponadto z aprobowaną w art. 7 przepisów konstytucyjnych zasadą tzw. praworządności formalnej, na którą składa się tzw. zasada legalizmu oraz nakaz przestrzegania prawa. Zasada legalizmu została wyrażona w art. 7 nowej Konstytucji. Wymaga ona, by wszystkie organy państwa działały tylko i wyłącznie na podstawie przepisów prawa, a więc podejmując jakiegokolwiek akty władzy państwowej, były w stanie wykazać się wyraźną (niedomniemaną) legitymacją (podstawą prawną) dla ich działania”⁶.

2. Reguły stanowienia prawa miejscowego

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazane zostały reguły stanowienia prawa, tzw. zasady przyzwoitej legislacji⁷, które to z powodzeniem nie tylko mogą ale i muszą być w pełni zastosowanie do procesu stanowienia prawa przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Zasady te to:

⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵ Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 15; *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć; Wrocław 1998, s. 17-19.

⁶ Z. Witkowski, *Wybrane zasady prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998, s. 65-66. Por. także: *Wstęp do nauk prawnych*, red. A. Jamróz, Białystok 1995², s. 191-210; I. Lipowicz, *Istota administracji*, w: *Prawo administracyjne – część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002², s. 31; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 223-237.

⁷ Podaję za: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 62-64. Por. także J. Oniszczuk, *Samorząd Terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 41-59.

- zakaz działania prawa wstecz, co w naszym przypadku oznacza zakaz stanowienia samorządowych aktów prawa miejscowego, które obowiązywałyby z mocą wsteczną⁸;
- nakaz zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego przy wprowadzaniu nowych samorządowych norm prawnych w życie (*vacatio legis*)⁹;
- zasada ochrony praw nabytych, tzn. uzyskane raz prawo nie powinno być odebrane lub w niekorzystny sposób zmienione. Oczywiście ta zasada odnosi się tylko i wyłącznie do praw słusznie nabytych, zgodnie z zasadami sprawiedliwości społecznej¹⁰;
- zasada określoności prawa tzn. przepisy prawne a więc także i te tworzone przez radę gminy, radę powiatu czy też sejmik województwa, powinny być formułowane w sposób jasny i przystępny dla każdego ich adresata¹¹.

Oczywiście musimy pamiętać, iż nie tylko przepisy obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale i przepisy ustaw samorządowych¹² wskazują na wymóg legalności (zgodności z prawem) uchwał podejmowanych przez konkretny samorząd.

Co jednak kryje się pod pojęciem zgodności uchwał podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego z prawem i o jakie prawo tu chodzi? Odpowiedź na tak postawione pytanie znajdziemy w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, który wskazuje na źródła powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Wynika stąd wymóg zgodności aktów prawa miejscowego z: Konstytucją, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, rozporządzeniami wydanymi na podstawie delegacji ustawowych w celu wykonania ustaw, własnymi

⁸ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 1998 r., K 10/98, OTK ZU 1998, nr 5, poz. 64; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 1998 r., K 24/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 13.

⁹ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 29; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 1999 r., P 4/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 98.

¹⁰ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 1; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1999 r., K 30/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 101.

¹¹ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK ZU, nr 1, poz. 2.

¹² Zob. np. art. 77, art. 79 ust 1 czy też art. 83 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

aktami prawa miejscowego, uchwalonymi przez organy stanowiące konkretnego samorządu¹³.

Z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wynika, iż legalnym aktem normatywnym będzie akt, spełniający trzy warunki: 1) jego treść jest zgodna z Konstytucją, 2) został wydany przez właściwy organ, 3) dochowany został tryb jego uchwalenia¹⁴.

Kierując się powyższymi warunkami, możemy mówić o zgodności uchwały z prawem w aspekcie formalnym i merytorycznym.

I tak do przesłanek formalnych, od których spełnienia zależy ważność podjętej uchwały (przez radę gminy, radę powiatu czy też sejmik województwa), możemy zaliczyć kilka następujących warunków¹⁵.

Po pierwsze musi istnieć uprawniony podmiot do podjęcia uchwały.

Zgodnie z art. 163 i 164 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Przykładowo powiat jako jednostka samorządu terytorialnego wykonuje jedynie te zadania publiczne, które mają charakter ponadgminny i są wyraźnie określone w ustawie. Samorządowi powiatowemu powierzono więc te zadania, które przekraczają możliwości gminy. Ustrojodawca w art. 94 Konstytucji zawarł zasadę, iż m.in. organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Tym samym to przepis rangi ustawowej decyduje, czy upoważnionym organem do podjęcia uchwały w powiecie będzie rada, czy też zarząd. Podjęcie uchwały bez takiego upoważnienia będzie istotnym naruszeniem prawa skutkującym jej nieważnością. Organem stanowiącym w powiecie jest rada powiatu, która jest uprawniona do podejmowania uchwał tylko i wyłącznie w trakcie swoich posiedzeń (sesji).

¹³ Por. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwalodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, s. 123-126.

¹⁴ Art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r., nr 102, poz. 643 z późn. zm.). Por także: K. Działocha, *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze”, 2-3(1989), s. 42-59; W. Groński, *W sprawie pojęcia aktu normatywnego, (uwagi na tle glosy do orzeczenia TK z 19 VI 1992, U 6/92)*, „Państwo i Prawo”, 9(1993), s. 81-84; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 322-324.

¹⁵ Podaję za: A. Szewc, T. Szewc, *Uchwalodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, s. 126-143.

Poza tym, aby rada mogła podjąć uchwałę, to jej projekt powinien być dołączony do materiałów na sesję¹⁶ a tym samym porządek obrad wcześniej ustalony przez przewodniczącego rady powinien przewidywać podjęcie danej uchwały.

Po drugie dla podjęcia ważnej uchwały wymagane jest uzyskanie większości głosów, przy odpowiednim kworum¹⁷.

W myśl przepisów zawartych w ustrojowych ustawach samorządowych uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ich ustawowego składu, w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustrojowych ustaw samorządowych stanowią inaczej¹⁸.

Musimy oczywiście pamiętać, iż samorządowe ustawy ustrojowe przewidują szereg odstępstw, jeżeli chodzi o zasadę podejmowania uchwał zwykłą większością głosów¹⁹.

Po trzecie musi być zachowany przez prawo wymagany sposób głosowania.

Ustawowe unormowanie tej kwestii znajdziemy we wszystkich ustrojowych ustawach samorządowych. Przykładowo art. 14 ustawy o samorządzie gminnym ustala regułę, iż głosowanie przeprowadzane na posiedzeniu rady gminy ma charakter jawny. Tylko wyjątkowo w przypadkach wskazanych w ustawie może mieć charakter tajny. Tym samym nie przewidziano

¹⁶ Przyjmuje się, iż aby projekty uchwał, które podlegać będą rozpatrzeniu przez radnych na sesji, były sporządzane w formie pisemnej. Moim zdaniem nie ma jednak jakichkolwiek przeszkód prawnych, aby projekt uchwały w sytuacjach wyjątkowych mógł być przedstawiony radnym bezpośrednio na sesji w formie ustnej.

¹⁷ Przyjmuje się, iż kwestia quorum istotna jest jedynie w momencie oddawania głosów. Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 18 września 1990 r. SA/Wr 849/90, ONSA 1990, nr 2, poz. 34, który wskazuje m.in., iż „1. Warunek zachowania quorum [...] należy odnosić do samego aktu wyboru (tajnego głosowania), przy czym obowiązkiem osoby prowadzącej obrady ciała kolegialnego jest – w razie wątpliwości – sprawdzenie quorum bezpośrednio przed głosowaniem”.

¹⁸ Por. Art. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); Art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, Art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

¹⁹ Por. np.: Art. 14 ust. 1 i 4, art. 27 ust. 2, art. 31 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym. Zob. również szerzej na temat zwykłej, bezwzględnej i kwalifikowanej większości głosów w publikacji – S. Bułajewski, *Rada powiatu, pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009, s. 154-155.

jakiegokolwiek prawnej możliwości rozszerzenia w statucie katalogu spraw, w których byłoby możliwe głosowanie z wyłączeniem jawności²⁰.

Po czwarte, uchwała mogła zostać uznana za legalną, to powinna być:

- uchwałą, której projekt został wcześniej złożony przez uprawniony do tego podmiot²¹,
- uchwałą, przed podjęciem której zasięgnięto wymaganej prawem opinii innych organów, osób czy też instytucji²²,
- uchwałą, której projekt został wcześniej przedstawiony mieszkańcom do skonsultowania²³,
- uchwałą podjętą w terminie ściśle przewidzianym przez ustawę²⁴,
- uchwałą, która w określonych wypadkach wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym²⁵.

Natomiast aby zostały spełnione przesłanki merytoryczne zgodności uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego z prawem, to musi być ona podjęta w ramach zakresu działania danego organu oraz zawierać wymagane przez prawo elementy, tzn. odpowiednią treść i formę²⁶.

3. Treść i forma uchwały

Samorządowe ustawy ustrojowe jedynie w sposób ogólny, normują kwestię treści i formy uchwał podejmowanych przez organ uchwałodaw-

²⁰ S. Bułajewski, *Rada powiatu, pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, s. 153-154.

²¹ Przykładowo wniosek o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium dla zarządu powiatu może złożyć do rady jedynie komisja rewizyjna (art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym).

²² Przykładowo rada powiatu podejmując uchwałę na wniosek ¼ ustawowego składu rady o odwołaniu starosty jest zobowiązana wcześniej zasięgnąć opinii komisji rewizyjnej (art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym).

²³ Por. Art. 3b ust. 1, pkt. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 4a ustawy o samorządzie gminnym.

²⁴ Por. Art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym, który to zobowiązuje radę powiatu do podjęcia uchwały budżetowej w określonym czasie.

²⁵ Chodzi tu przede wszystkim o akty prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym.

²⁶ Szerzej tę kwestię charakteryzuje pkt 3 artykułu.

czy. Tym samym ustawodawca pozostawił tę materię do uregulowania w statucie. Do tworzenia uchwał wykorzystane mogą być także zasady techniki prawodawczej zawarte w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.²⁷

Treść uchwały

Przystępując do opracowania projektu uchwały, należy na wstępie zastanowić się czy istnieje rzeczywista potrzeba wydania nowego przepisu oraz czy dana kwestia nie jest już uregulowana we wcześniejszej uchwale lub akcie prawnym o randze ustawy.

Jeżeli jednak, podjęcie danej uchwały jest niezbędne, to musimy na wstępie ustalić jej zakres podmiotowy, przedmiotowy oraz jej charakter. To znaczy, jakich adresatów będzie dotyczyć²⁸ oraz co i w jaki sposób będzie regulować²⁹. Formułując treść uchwały musimy pamiętać o przestrzeganiu pewnych zasad, redagowania aktów prawnych.

Po pierwsze – redakcja przepisów uchwały powinna być: zwięzła, syntetyczna, poprawna pod względem językowym. Powinniśmy używać jednakowych wyrazów i terminów prawnych, jeżeli oznaczamy nimi jednokowe pojęcia. W uchwale powinniśmy posługiwać się przede wszystkim pojęciami, które zostały przyjęte w aktach o charakterze zasadniczym np. kodeksach, ustawach. Powinniśmy unikać określeń specjalistycznych niebędących w powszechnym użyciu, zapożyczeń obcojęzycznych, nowo tworzonych pojęć lub struktur językowych, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim nie ma odpowiedniego określenia.

Po drugie – opracowując uchwałę powinniśmy w sposób wyczerpujący uregulować daną dziedzinę. Niedopuszczalne jest pozostawianie poza jej zakresem istotnych fragmentów.

Po trzecie – rozstrzygnięcia zawarte w uchwale powinny być tak skonstruowane, aby od przyjętych w niej zasad regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków. Należy ściśle trzymać się zakresu przedmiotowego i podmiotowego uchwały po to by nie regulować spraw niemieszczących się w owym zakresie.

²⁷ Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908.

²⁸ W zależności od kręgu adresatów, do których uchwała będzie się odnosić, możemy mieć do czynienia albo z aktem prawa miejscowego albo z aktem kierownictwa wewnętrznego.

²⁹ A. Szewc, T. Szewc, *Uchwalodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, s. 92.

Po czwarte – uchwała nie powinna powtarzać przepisów zamieszczonych już w innych uchwałach lub ustawach.

Forma uchwały

Z prawidłowo sporządzoną uchwałą mamy do czynienia wtedy, gdy czyni ona zadość określonym wymaganiom formalnym. Także i w tym wypadku przychodzą nam z pomocą odpowiednie regulacje statutowe oraz wspomniane już wcześniej zasady techniki uchwałodawczej, które zgodnie z § 143 stosuje się odpowiednio (choć nie w pełnym zakresie) do stanowienia aktów prawa miejscowego, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej³⁰. Na bazie kilkunastu statutów powiatowych oraz przepisów ww. rozporządzenia możemy wskazać, iż uchwała rady gminy, rady powiatu czy też sejmiku województwa powinna zawierać następujące elementy: 1) część nagłóvkową; 2) podstawę prawną uchwały; 3) wskazanie projektodawcy; 4) przepisy merytoryczne; 5) określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały i złożenie sprawozdania po jej wykonaniu; 6) przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe; 7) podpis przewodniczącego rady; 8) uzasadnienie³¹.

W tym miejscu warto również wskazać kilka uwag odnośnie sformatowania przepisów uchwały. Oto one:

1. W uchwałach nie należy stosować jednostki redakcyjnej o nazwie „artykuł”. Nazwa ta jest tradycyjnie zastrzeżona dla ustaw i umów międzynarodowych.

2. Podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Paragraf, jeśli to możliwe, powinien być jednostką jednozdaniową. Ponadto za J. Korczakiem należy wskazać, że „Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, należy dokonać podziału paragrafu na ustępy Podział paragrafu

³⁰ Por. S. Wronkowska, *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004. Autorka wskazuje m.in., iż „naruszenie w toku procesu prawodawczego reguł ważnego dokonywania aktów stanowienia ma ten skutek, że akt normatywny jest nielegalny. Natomiast naruszenie reguł techniki prawodawczej powoduje na ogół, że jest on aktem gorszej jakości”.

³¹ Nie wszystkie jednak statuty przewidują obligatoryjność wskazywania w uchwale uzasadnienia. Przykładowo Statut Powiatu Pabianickiego z dnia 19 września 2003 r., (Dz. U. Woj. Łódzkiego, nr 301, poz. 2598 z późn. zm.), w § 90 ust. 1 wskazuje jedynie, iż projekt uchwały powinien określać w szczególności: „1) tytuł uchwały; 2) podstawę prawną; 3) treść uchwały; 4) w miarę potrzeby określanie źródła sfinansowania realizacji uchwały; 5) określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały i złożenie sprawozdania po jej wykonaniu; 6) ustalenie terminu wejścia w życie uchwały i ewentualnie formy jej publikacji; 7) projektodawcę, zgodnie z § 89 ust. 1”.

na ustępy należy wprowadzić także wtedy, gdy występują powiązania treściowe między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. W obrębie paragrafu i ustępu zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty³².

3. Jeżeli istnieje potrzeba, mogą być stosowane dodatkowe jednostki podziału, takie jak: części, działy, rozdziały³³.

4. Skutki niezgodności uchwał z prawem

Analizując samorządowe ustawy ustrojowe, możemy dojść do wniosku, iż uchwał podjęta przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, sprzeczna z prawem³⁴ jest nieważna³⁵. Jak słusznie zauważył A. Szewc skutek taki istnieje *ex lege*, co powoduje, że orzeczenie organu nadzoru o nieważności uchwały ma charakter deklaratoryjny³⁶.

W tym miejscu pragnę jedynie zasygnalizować, iż orzekanie o nieważności uchwał jest drugim³⁷ i najczęściej stosowanym środkiem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Jest to środek represyjny, realizowany w stosunku do sprzecznych z prawem wszystkich uchwał. Tym samym w kręgu zainteresowania organów nadzoru mieścić się będą nie tylko akty prawa miejscowego. W ramach tego środka możemy wyróżnić³⁸:

³² J. Korczak, *Statuty jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 5(2000), s. 65.

³³ Por. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwalodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, s. 118-120.

³⁴ Oczywiście naruszenie prawa musi być istotne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa przez uchwałę podjętą przez organ stanowiący organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a jedynie ogranicza się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

³⁵ Zob. Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 82 ust.1 ustawy o samorządzie województwa.

³⁶ A. Szewc, *Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny”, 6(1998), s. 16.

³⁷ Pierwszym środkiem nadzorczym przewidzianym we wszystkich samorządowych ustawach ustrojowych jest środek polegający na zatwierdzeniu, uzgadnianiu lub opiniowaniu przez inny organ (niekoniecznie przez organ nadzorczy) rozstrzygnięć organów samorządowych.

³⁸ Podobny podział przedstawili: A. Szewc, T. Szewc, *Uchwalodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, s. 146.

- a) stwierdzenie nieważności uchwały rady,
- b) wstrzymanie wykonania uchwały,
- c) wskazanie, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa,
- d) zaskarżenie uchwały do sądu administracyjnego,
- e) orzeczenie o niezgodności uchwały z prawem,
- f) rozstrzygnięcie sprawy za organ gminy, powiatu czy też województwa.

O nieważności uchwały orzeka właściwy organ nadzoru w terminie 30 dni od doręczenia uchwały. Co istotne, postępowanie organu nadzoru w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały podjętej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest wszczynane i prowadzone jedynie z urzędu³⁹. Organ nadzorczy, wydając rozstrzygnięcie, poddaje ocenie nie tylko warunki formalne powstania uchwały, ale i jej materialną treść. Może także, wszczynając postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały organu, wstrzymać jej wykonanie. Końcowym efektem pracy organu nadzoru (w przypadku stwierdzenia sprzeczności uchwały z prawem) jest wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, w którym stwierdza się nieważność uchwały w całości lub w części albo informacja o odstąpieniu od takiego zamiaru⁴⁰.

Co istotne, jak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 1990 r. „[...] orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy przez organ nadzoru (wojewodę) wydane być może tylko wtedy, gdy uchwała taka pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym i gdy wynika to wprost z treści takiego przepisu. Dochodzenie do wniosku, iż uchwała organu gminy jest sprzeczna z prawem w drodze zawilej nieraz wykładni określonego przepisu prawnego, a szczególnie, gdy zachodzić może w tym przedmiocie niejednolitość poglądów prawnych, powodować może negatywne następstwa społeczne niezamierzone przez ustawodawcę, w postaci ograniczenia samodzielności organów samorządu terytorialnego przez organy nadzoru. Dlatego też orzeczenia organów nadzoru w tym przedmiocie winny mieć

³⁹ Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 8 kwietnia 1992 r., SAB/Wr 15/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 39 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 8 kwietnia 1992 r., SAB/Wr 16/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 39.

⁴⁰ Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 15 stycznia 1992 r., SA/Wr 22/92, ONSA 1993, nr 1, poz. 15.

zawsze nie budzącą wątpliwości podstawę prawną⁴¹. Z powyższego orzeczenia wynika więc, iż rozstrzygnięcia nadzorcze skutkujące nieważnością uchwały powinny być wydawane jedynie w przypadku istotnego naruszenia prawa przez akt podjęty przez organ stanowiący. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., istotnym naruszeniem prawa jest „[...] naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał⁴²”.

Przepisy ustrojowe wszystkich ustaw samorządowych stanowią także, że rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz obligatoryjnie pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Jeżeli chodzi natomiast o prawomocność rozstrzygnięcia nadzorczego, to następuje to z upływem terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego lub z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Podstawowym natomiast skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały jest wyeliminowanie jej z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, tj. od momentu jej podjęcia⁴³. Tak więc prawomocne stwierdzenie nieważności uchwały wywiera wobec tego aktu zawsze jedynie skutki negatywne⁴⁴.

Nie możemy oczywiście zapomnieć, iż stwierdzenie nieważności uchwały przez organ nadzoru wywołuje również skutki pośrednie.

Po pierwsze – wydanie prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego otwiera drogę do dochodzenia (przez osoby pokrzywdzone uchwałą) roszczeń o charakterze odszkodowawczym. Możliwość taka wynika wprost, z Konstytucji RP, która to w art. 77 ust. 1 wyraźnie stanowi, iż każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

⁴¹ Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie, z dnia 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 6.

⁴² J. Czerw, *Nadzór nad działalnością prawodawczą*, „Wspólnota”, 16(2003), s. 46-48.

⁴³ Potwierdził to w jednym z orzeczeń także Naczelny Sąd Administracyjny (zob. przypis 41), w którym wskazał, iż „orzeczenie wojewody o stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy ma charakter deklaratoryjny i działa wstecz (*ex tunc*), bo nieważna jest z mocy prawa od chwili jej podjęcia”.

⁴⁴ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 214.

Po drugie – zgodnie z art. 171 ust. 3 Konstytucji RP Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

Po trzecie – wielokrotna interwencja organów nadzoru w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, która skutkuje stwierdzeniem nieważności wielu uchwał, może doprowadzić do sytuacji, w której Prezes Rady Ministrów jako organ nadzoru, będzie mógł zastosować w stosunku do organu uchwałodawczego wiele innych surowych środków nadzorczych⁴⁵.

Należy wspomnieć, iż kontrolą legalności aktów prawa miejscowego zajmują się również sądy administracyjne⁴⁶. Natomiast w bardzo ograniczonym zakresie w odniesieniu do prawa miejscowego także Trybunał Konstytucyjny jest organem kontrolnym. Chodzi tu głównie o pytania prawne sądów oraz skargę konstytucyjną⁴⁷.

5. Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu nie było dokonanie wyczerpującej analizy odnoszącej się do wszystkich kwestii problemowych związanych z legalnością uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W ramach niniejszego artykułu, poruszone zostały tylko niektóre, najbardziej podstawowe zagadnienia, takie jak: samodzielność prawotwórcza samorządu a konstytucyjna zasada legalizmu, reguły stanowienia prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, treść i forma uchwał podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, przesłanki merytoryczne zgodności uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego z prawem, skutki niezgodności uchwał z prawem.

⁴⁵ Zob. S. Bułajewski, *Rada powiatu, pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, s. 237-239.

⁴⁶ Wyróżniamy ponadto prokuratorską kontrolę legalności aktów normatywnych podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Obecna ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r., nr 7, poz. 39 z późn. zm.) przyznaje jej konkretne uprawnienia kontrolne wobec aktów normatywnych organów jednostek samorządowych. Ustawa stanowi wprost w art. 5, iż „jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w wypadku uchwały organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego”. Zob. S. Bułajewski, *Rada powiatu, pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, s. 252-253.

⁴⁷ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259-260.

W każdej części naszych rozważań punktem odniesienia dla oceny czy dany akt jest aktem legalnym czy też nie było prawo. Oczywiście nie możemy zapomnieć, iż działaniem nielegalnym organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie będzie tylko wydanie aktu prawa miejscowego niezgodnego z prawem ale i niewydanie takiego aktu pomimo istnienia obowiązku ustawowego. Wtedy to właśnie będziemy mieli do czynienia z bezczynnością prawodawczą. Niezależnie jednak od powyższych rozważań należy wyraźnie stwierdzić, iż pomimo błędów (moim zdaniem niezawinionych), jakie sporadycznie są popełniane przez prawodawców lokalnych przekazanie samorządowi uprawnień prawotwórczych wydaje się nie tylko celowe ale i konieczne. Dzięki tej kompetencji organ stanowiący może szybko i skutecznie regulować te zagadnienia, których organy centralne przy pomocy przepisów administracyjnych nie byłyby w stanie załatwić.

LEGALITY OF THE RESOLUTIONS ADOPTED BY THE DECISION MAKING BODIES OF THE TERRITORIAL GOVERNMENT UNITS

Summary

The aim of this article was not to analyse at length all the problems connected with the legality of the resolutions adopted by the decision making bodies of the territorial government units. This article brings up only some basic issues, such as: the law-making independence of a self-government and the constitutional law of legalism, the rules of law-making in the judicature of the Constitutional Tribunal, the content and form of the resolutions adopted by the decision making bodies of the territorial government units, the substantial premises for the conformity of a resolution adopted by a decision making body of a territorial government unit to the law, the results of the inconformity of the resolutions to the law.

The dissertation presents the views of the doctrine of administrative, constitutional, and self-governmental law, as well as the judicature of the Constitutional Tribunal and the Supreme Administrative Court.