

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.42.2025

z dnia 4 kwietnia 2025 r.

Rada Gminy Zabór

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 - rezolucji Nr IX.77.2025 Rady Gminy Zabór z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie oddziaływania na środowisko planowanej budowy ferm hodowli drobiu i trzody chlewnej na terenie Gminy Bojadła, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2025 r. Rada Gminy Zabór podjęła uchwałę - rezolucję w sprawie oddziaływania na środowisko planowanej budowy ferm hodowli drobiu i trzody chlewnej na terenie Gminy Bojadła. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy § 12 pkt 1 Statutu Gminy Zabór stanowiącego załącznik do Uchwały Nr IV/27/03 Rady Gminy Zabór z dnia 10 marca 2003r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Zabór (t.j. Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2019r. poz. 2052, ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie prawa. Wskazany przez Radę przepis § 12 pkt 1 Statutu Gminy Zabór nie mógł stanowić podstawy po podjęciu przedmiotowej uchwały, a przynajmniej w treści przyjętej przez Radę.

Zgodnie z § 1 kwestionowanej uchwały "Wzywa się, Wójta Gminy Bojadła do niewydawania aktów administracyjnych oraz Radę Gminy Bojadła do niepodejmowania uchwał, umożliwiających lokalizację ferm hodowli drobiu i ferm hodowli trzody chlewnej wraz z infrastrukturą towarzyszącą tym inwestycjom, mogącym niekorzystnie wpływać na środowisko i dobrostan mieszkańców Gminy Zabór, sąsiadującej z Gminą Bojadła". W uzasadnieniu do uchwały wskazano m.in. "(...) w dniu 10 lutego 2025r. na Komisji Wspólnej Rady Gminy Zabór gościli mieszkańcy Gminy Bojadła przedstawiając problem i obawy przed niekorzystnym oddziaływaniem planowanych ferm na ludzi i środowisko z możliwością oddziaływania na sąsiednią gminę. Mając na uwadze ewentualne niekorzystnie oddziaływanie na środowisko i dobrostan mieszkańców Gminy Zabór, sąsiadującej z Gminą Bojadła oraz możliwości statutowe, postanowiłem pochylić się nad problemem i przygotować projekt rezolucji dotyczący tej sprawy".

Stosownie do § 12 Statutu Gminy Zabór: "Rada w trybie przewidzianym dla uchwał, może podejmować: 1) rezolucje - zawierające wezwanie do podjęcia wskazanego w niej jednorazowego działania; 2) deklaracje - zawierające zobowiązanie do określonego postępowania; 3) apele, listy intencyjne - zawierające formalnie niewiążące wezwanie adresatów do określonego postępowania, podjęcia inicjatywy lub zadania; 4) oświadczenia - zawierające stanowiska w określonej sprawie; 5) opinie - zawierające oświadczenie wiedzy oraz oceny; 6) wnioski - skierowane w określonej sprawie do określonego adresata". Z regulacji tej wynika, że rezolucja zawiera wezwanie do podjęcia wskazanego w niej jednorazowego działania.

Należy podkreślić, że każda działalność rady gminy, jako organu kolegialnego przyjmuje formę uchwały (w znaczeniu formalnym), bez względu na jej nazwę. W praktyce przepisy statutów wskazują na takie formy aktów wydawanych przez radę jak: apel, rezolucja, stanowisko, opinia itp. Mimo sporów w doktrynie odnośnie szczegółowej i wyczerpującej definicji pojęcia „uchwały”, najogólniej można jednak przyjąć, że jest to forma działania kolegialnego organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli podjęty w trakcie jego posiedzenia (por. A. Szewc, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, System Informacji Prawnej LEX). Uchwała, zależnie od swojej treści, może być przy tym jedną z wielu form działania administracji: aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym lub niewładczym (por. R. Hauser, Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane, Samorząd Terytorialny 2015, Nr 3, s. 39).

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały należy również ocenić przez pryzmat art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W orzecznictwie i doktrynie dominuje pogląd, że na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada może podjąć działania niewładcze o charakterze intencyjnym, programowym, ale pozostające w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. Jednak podkreślić należy, że poza zakresem właściwości gminy znajdują się sprawy należące z mocy ustaw szczególnych do właściwości innych organów samorządowych lub państwowych.

Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 12 października 2023 r., sygn. III OSK 2177/22, "Przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. nie może stanowić samoistnej podstawy podjęcia przez radę gminy jakiegokolwiek uchwały. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Norma wynikająca z tego przepisu jest ogólną kolizyjną normą kompetencyjną, która nie może stanowić podstawy prawnej do wkraczania, ani w sferę ustawowych kompetencji organów państwowych, ani w sferę praw osób prywatnych i to zarówno w formie aktu prawa miejscowego, jak też w drodze innego aktu prawnego (indywidualnego). Zatem przepis art. 18 ust. 1 zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (tj. władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Upoważnia natomiast radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań

gminy przewidzianych w przepisach prawa (por. wyrok NSA z dnia 18 marca 2003 r., sygn. II SA/Wr 2928/02, OwSS 2004/1, poz. 10). Także przepis statutu gminy nie może kreować zadań publicznych organów samorządu bez ustawowego upoważnienia. Stanowisko to znajduje wprost oparcie w art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zgodnie z którymi samorząd terytorialny w Polsce oparty jest na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, stosownie do której stanowi on (tj. samorząd) formę wykonywania (i tylko wykonywania, a nie np. kreowania) zadań publicznych w granicach określonych przez ustawodawcę. Jak wprost wynika z art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP przysługującą samorządowi terytorialnemu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania publiczne wynikają z ustaw co oznacza, że kreuje je ustawodawca i również ustawodawca przekazuje te zadania do wykonywania samorządowi terytorialnemu. (...) W judykaturze ugruntowało się stanowisko, że charakter władczy mogą mieć nie tylko akty prawa miejscowego, ale też akty o charakterze wewnętrznym, zobowiązujące w stosunku do innych organów i jednostek organizacyjnych, w szczególności podporządkowanych organowi wydającemu akt. Uchwała może być więc kwalifikowana jako władcza, nawet jeśli nie ustanawia praw i obowiązków podmiotów prywatnych, ale jeśli zawiera dyspozycje działania dla innych podmiotów w ramach aparatu administracji publicznej (por. wyroki NSA: z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16, op. cit. oraz z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17, LEX nr 2371162, w których za władcze uznano stanowiska organów stanowiących deklarujące, że będą stosować się do nieopublikowanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego). W tych orzeczeniach NSA przyjął też, że dyspozycje nie muszą być wyrażone szczegółowo i konkretnie. (...) charakter prawny aktu musi być oceniany wyłącznie na podstawie jego treści, a nie intencji radnych. (...) Nie kwestionując prawa organów jednostek samorządu terytorialnego do decydowania o sprawach lokalnych (niezastrzeżonych ustawowo dla innych podmiotów), należy stwierdzić, że w ramach tego władztwa organ samorządu może czynić tylko to, co jest mu prawnie dozwolone. Zgodnie z zasadą legalizmu organ władzy publicznej może działać tylko na podstawie prawa i w granicach tych kompetencji, które prawo mu przyznaje (zasada praworządności formalnej). Związanie zasadą legalizmu stanowi, więc nieprzekraczalną granicę jakiegokolwiek działalności organu jednostkisamorządu terytorialnego".

Przenosząc powyższe ogólne rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, organ nadzoru stwierdza, że uchwała – rezolucja Nr IX.77.2025 Rady Gminy Zabór z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie oddziaływania na środowisko planowanej budowy ferm hodowli drobiu i trzody chlewnej na terenie Gminy Bojadła, nie jest jedynie aktem niewładczym wyrażającym stanowisko w sprawie. Nie zawiera ona intencji lub zapatrywania Rady w ramach powierzonego jej zakresu kompetencji. Odnosi się ona do możliwej inwestycji dot. ferm hodowli drobiu i ferm hodowli trzody chlewnej na terenie sąsiedniej gminy i jest adresowana do Wójta Gminy Bojadła oraz Rady Gminy Bojadła, a więc organów innej jednostki samorządu terytorialnego. Kategoryczne brzmienie rezolucji "Wzywa się" wyklucza przyjęcie, że stanowi ona działania niewładcze o charakterze intencyjnym, programowym, zawierającym jedynie opinię, stanowisko Rady Gminy Zabór w danej sprawie. W ocenie organu nadzoru zakwestionowana uchwała ma charakter władczy, zobowiązujący ponieważ zawiera wytyczne do niewydawania przez Wójta Gminy Bojadła aktów administracyjnych oraz

niepodejmowania przez Radę Gminy Bojadła uchwał, umożliwiających lokalizację ferm hodowli drobiu i ferm hodowli trzody chlewnej na terenie Gminy Bojadła.

W związku z tym, że rezolucja Nr IX.77.2025 Rady Gminy Zabór nie ma wyłącznie charakteru stanowiska czy opinii w danej sprawie, nie posiada podstawy prawnej, a ponadto nie mieści się w zakresie działania Gminy Zabór, to w sposób istotny narusza prawo. Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić jej nieważność w całości.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli