

Monika Chlipała

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0001-6216-2601

**POMINIĘCIE UCHWAŁODAWCZE
W DZIAŁALNOŚCI PRAWOTWÓRCZEJ
ORGANÓW SAMORZĄDOWYCH****Wprowadzenie**

Działalność prawotwórcza samorządu terytorialnego jest traktowana jako jeden z przejawów konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności, która podlega ochronie sądowej. W tym obszarze są również formułowane pod adresem prawodawcy lokalnego określone, wynikające z zasad demokratycznego państwa prawnego, wymagania, których realizacja warunkuje legalność podjętego aktu. Zagadnienie to łączy się z problematyką nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, którego celem jest zapewnienie, że w obrocie prawnym funkcjonują wyłącznie legalne akty prawne, w tym w szczególności akty prawa miejscowego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. W doktrynie oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się przesłanki istotnego oraz nieistotnego naruszenia prawa przez akt organu samorządowego. W tym kontekście można umiejscowić wskazane w tytule pominięcie uchwałodawcze. Z jednej strony występują postulaty prawidłowej legislacji dotyczące także działalności uchwałodawczej, a z drugiej – działania organów nadzoru oraz sądów administracyjnych podejmowane w razie oceny, że doszło do naruszenia prawa polegającego na pominięciu uchwałodawczym.

Celem artykułu jest charakterystyka pominięcia uchwałodawczego jako rodzaju nieprawidłowego wykonania upoważnienia ustawowego do wydania aktu, z uwzględnieniem konstytucyjnych obowiązków dotyczących działalności uchwałodawczej – pełnej realizacji upoważnienia ustawowego oraz określoności przepisów prawa. Opracowanie uwzględnia orzecznictwo sądów administracyjnych, które wskazuje na aktualność podjętej tematyki i pozawala zauważyć rozbieżności dotyczące tego, jakim rodzajem naruszenia prawa – istotnym czy nieistotnym – jest pominięcie uchwałodawcze.

Zasada określoności przepisów prawa w działalności uchwalodawczej organów samorządowych

Sfera prawotwórcza organów władzy publicznej podlega zasadom, których celem jest zapewnienie, że akty prawne są tworzone z zachowaniem określonych procedur oraz – pod względem merytorycznym – odpowiadają ustalonym standardom. Działalność organów samorządowych w tym obszarze powinna uwzględniać reguły wyprowadzane z zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym dyrektywy prawidłowej legislacji, do których zalicza się zasadę określoności przepisów prawa¹. W działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasada określoności przepisów prawa została wypełniona konkretnymi wskazówkami kierowanymi do ustawodawcy ze względu na akty będące przedmiotem oceny. Nie ma jednak wątpliwości, że formułowane treści są także wiążące dla organów samorządowych, których działalność jest przedmiotem nadzoru i kontroli sądowno-administracyjnej². Legalność aktów samorządowych wymaga przestrzegania zasad konstytucyjnych, do których zalicza się zasadę określoności przepisów prawa.

Traktując omawianą zasadę jako zasadę prawa również w obszarze prawotwórstwa samorządowego, należy zwrócić uwagę na wynikające z niej obowiązki, które dotyczą odpowiedniego konstruowania przepisów prawa. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że zasada określoności przepisów prawa wymaga formułowania przepisów w sposób poprawny, jasny i precyzyjny. „Poprawność przepisu oznacza jego prawidłową konstrukcję z punktu widzenia językowego i logicznego i jest warunkiem podstawowym, pozwalającym na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów – jasności i precyzyjności. Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”³. „Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu z wymogami poprawnej legislacji istotne jest, aby przepis ten był na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i stosowanie”⁴. Naruszenie wskazanych warunków skutkuje występowaniem w aktach prawnych przepisów o niedookreślonej (niewystarczająco określonej)

¹ G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 471–473. Zob. też: J. Zalesny, *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 159 i n.

² Zob. M. Kamiński, *Normatywny model przesłanek nadzorczej weryfikacji legalności aktów organów samorządowych a granice samodzielności samorządu terytorialnego* [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011, s. 130 i n.

³ Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. Kp 8/09, OTK-A 2009, nr 11, poz. 164.

⁴ Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2. Tak też wyroki TK: z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51; z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217; z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33.

lub niezrozumiałej treści, co Trybunał uznaje za sprzeczne z zasadą określoności przepisów prawa⁵.

Obok wskazywanych wymogów poprawności, jasności i precyzyjności przepisów prawa Trybunał Konstytucyjny podkreśla również, że kształtowana w oparciu o nie treść aktu normatywnego ma umożliwić osiągnięcie celów, jakie prawodawca wyznaczył wprowadzanej regulacji prawnej. W przeciwnym razie dochodzi do wewnętrznej sprzeczności aktu prawnego, co jest naruszeniem wymogu dostatecznej określoności przepisów⁶.

Na podstawie powyższych uwag można jeszcze raz zaznaczyć, że w odniesieniu do zasady określoności przepisów prawa Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę zarówno na to, jak powinny być konstruowane przepisy prawa, jak i na cel, którego osiągnięciu mają służyć. W ten sposób zostaje zapewniona spójność regulacji prawnej, co jest konieczne dla jej stosowania. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do działalności uchwałodawczej, która wymaga zachowania powiązań treściowych między ustawą oraz wydanym na jej podstawie aktem prawnym.

W obszarze prawotwórstwa samorządowego realizacja zasady określoności przepisów prawa ma miejsce w razie wykonania upoważnienia ustawowego. Jeżeli w tym przypadku dochodzi do wprowadzenia przepisów nieodpowiadających formułowanym standardom, to podjęta regulacja jest niepełna, co wskazuje, że upoważnienie zostało wykonane w sposób nieprawidłowy. Powstaje zatem kwestia naruszenia prawa, które określa się jako pominięcie uchwałodawcze.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że zasada określoności przepisów prawa znajduje zastosowanie do wszystkich regulacji kształtujących pozycję prawną jednostki⁷. Zakres przedmiotowy działalności uchwałodawczej organów samorządowych jest szeroki, a jego ważną częścią są normy o charakterze powszechnie obowiązującym kierowane do jednostek. W doktrynie wskazano, że zasada określoności przepisów prawa „zabezpiecza adresata normy prawnej przed zastępowaniem ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa przez organ stosujący prawo”⁸. W przypadku działalności uchwałodawczej w razie nieprawidłowego wykonania upoważnienia wzrasta ryzyko zastępowania ustawodawcy i zniekształcenia celów przyjmowanych dla danej ustawy. Wymogi wynikające z zasady określoności przepisów prawa dotyczą także podejmowanych przez organy samorządowe regulacji o charakterze ustrojowym⁹.

Wyrażając obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy, Trybunał

⁵ Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.

⁶ Wyroki TK: z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99; z dnia 22 września 2009 r., sygn. P 46/07, OTK-A 2009, nr 8, poz. 126.

⁷ Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 138.

⁸ G. Koksanowicz, *Zasada określoności...*, s. 476.

⁹ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 30 i n.

Konstytucyjny wskazuje zarazem, że stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne, oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu¹⁰.

Pominięcie uchwałodawcze w orzecznictwie sądów administracyjnych

Problematyka pominięcia uchwałodawczego jest związana z realizacją upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawnego¹¹. Akty prawne pochodzące od organów samorządowych mają zawsze charakter podustawowy, co wyznacza ich miejsce w systemie źródeł prawa oraz wskazuje na zależność merytoryczną względem ustaw. Wykonując upoważnienie ustawowe do wydania aktu, właściwy organ ma obowiązek jego przestrzegania. Sądy administracyjne przyjmują, że obowiązek wykonania w pełnym zakresie upoważnienia ustawowego wynika z konstytucyjnej zasady praworządności. Tym samym brak realizacji tego obowiązku prowadzi do przyjęcia, że wydany akt jest sprzeczny z prawem. W orzecznictwie wskazuje się, że zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, aby materia regulowana wydanym aktem prawa wynikała z upoważnienia ustawowego, nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, ale także realizowała wszystkie obowiązki z upoważnienia tego wynikające. Organ uchwałodawczy gminy ma obowiązek przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego w ustawie przy tworzeniu aktów prawa miejscowego. Przepisy tego aktu nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, zaś ich treść może być tylko i wyłącznie wykonywaniem przepisów ustawy. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów¹².

Jak wynika z powyższych uwag, podustawowy charakter prawa samorządowego oznacza, że upoważnienie do jego wydania ma charakter wiążący, co determinuje

¹⁰ Wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

¹¹ Problematyka szeroko ujętych nieprawidłowości związanych z treścią podjętego aktu występuje zarówno na poziomie samorządowych, jak i ogólnokrajowym. W odniesieniu do ustawodawcy TK oraz doktryna prawa konstytucyjnego posługują się terminami: *zaniechanie prawodawcze* oraz *pominięcie prawodawcze*. Zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/b6574ec9-71be-4dc3-971b-a32ee11c0294/content> (30.10.2024); R. Stefanicki, *Zaniechanie a pominięcie ustawodawcze. Spór o granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego*, „Przeгляд Sądowy” 2017, nr 1, s. 47 i n.

¹² Zob. m.in. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. II SA/Bd 1183/10; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2017 r., sygn. II SA/Ol 513/17; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. VIII SA/Wa 905/17; wyrok NSA z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. II GSK 1107/20; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 września 2023 r., sygn. II SA/Bd 647/23/, CBOSA.

dwa istotne obowiązki wymagające uwzględnienia w sferze prawotwórczej: 1) nakaz przekroczenia granic upoważnienia; 2) nakaz realizacji wszystkich elementów zawartych w upoważnieniu. W działalności uchwałodawczej może wystąpić naruszenie prawa polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego lub na braku realizacji tego upoważnienia w pełnym zakresie.

Pominięcie uchwałodawcze¹³ obejmuje sytuacje, w których wykonanie upoważnienia ustawowego nie było prawidłowe i w rezultacie w podjętym akcie prawnym występują braki. Odróżniamy je od beczynności uchwałodawczej, która ma miejsce w razie niepodjęcia uchwały mimo wiążącego charakteru normy upoważniającej do jej wydania. Pominięcie uchwałodawcze ma miejsce w razie częściowej (niepełnej) realizacji upoważnienia ustawowego, która – jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych – może polegać na:

1. Braku uregulowania wszystkich kwestii wskazanych w upoważnieniu ustawowym. W ten sposób jest ono wykonane częściowo, ponieważ niektóre elementy delegacji ustawowej zostają całkowicie pominięte i w rezultacie w podjętym akcie nie występują. Sytuacja taka wskazuje, że upoważniony organ nie wyczerpał zakresu upoważnienia ustawowego – do czego jest zobowiązany – pozostawiając poza uchwałą niektóre z jej obligatoryjnych treści.
2. Uregulowaniu wszystkich elementów wskazanych w upoważnieniu ustawowym, ale w stopniu niewystarczającym, co wyraża się w niewłaściwym zastosowaniu normy upoważniającej do wydania aktu.

Można przyjąć, że pominięcie uchwałodawcze charakteryzuje się brakiem wyczerpującej realizacji upoważnienia ustawowego, który polega na niewprowadzeniu do uchwały wszystkich wymaganych elementów lub na ich wprowadzeniu, ale w stopniu niewystarczającym.

Brak wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego do wydania uchwały jako rodzaj pominięcia uchwałodawczego

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala zauważyć, że jednym z najczęściej występujących obszarów, w których skarżący – organ nadzoru lub prokurator – podnoszą dopuszczenie się pominięcia uchwałodawczego, są upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego, np. regulaminu lub statutu, w których norma ustawowa enumeratywnie i w sposób wiążący wymienia kwestie przekazane do uregulowania, a organ uchwałodawczy nie normuje wszystkich wskazanych

¹³ Termin *ominięcie uchwałodawcze* jest najczęściej używany w orzecznictwie sądów administracyjnych. W literaturze pojawiają się także określenia: *zaniechanie uchwałodawcze* (M. Stahl, *Zaniechania prawodawcze jednostek samorządu terytorialnego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka” 2006, nr 1, s. 5 i n.) oraz *ominięcia prawodawcze* (D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 370–371).

elementów. W rezultacie część materii przekazanej do uregulowania w uchwale nie znajduje odzwierciedlenia w jej treści, co w sposób negatywny wpływa na możliwość jej stosowania przez podmioty zobowiązane. W judykaturze zwrócono uwagę, że podejmując uchwałę na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, rada gminy nie może pominąć żadnego z elementów regulaminu wskazanych w art. 19 ust. 2 tej ustawy. Rada jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego (w oparciu o które podejmuje uchwałę) w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za relewantne dla prawidłowego prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków.

Potwierdzając, na podstawie dotychczasowych ustaleń, wynikający z konstytucyjnej zasady praworządności obowiązek pełnej realizacji zakresu upoważnienia ustawowego do wydania uchwały, powstaje pytanie o konsekwencje w razie jego niewypełnienia. Pominięcie uchwałodawcze jest traktowane w orzecznictwie sądów administracyjnych jako zjawisko negatywne, będące naruszeniem prawa. Jednak można zauważyć brak jednolitego podejścia w ocenie stopnia tego naruszenia (istotne czy nieistotne naruszenie prawa), czego konsekwencją jest albo wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego albo jej obowiązywanie, mimo uznania, że miała miejsce sprzeczność z prawem.

Pominięcie niektórych elementów upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie prawa, które – w orzecznictwie sądów administracyjnych – najczęściej jest traktowane jako istotne, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały. Za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając do niej koniecznych regulacji¹⁴. Brak określenia w uchwale koniecznych elementów, wymaganych przez upoważnienie ustawowe, oznacza, że jest ona niekompletna i nie realizuje w pełni obowiązków określonych przez ustawodawcę. Wadliwość tę uznać należy za istotną, gdyż taka regulacja uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie aktu prawa miejscowego w obrocie prawnym. Wobec tego pominięcie uchwałodawcze uzasadnia wyeliminowanie uchwały w całości z obrotu prawnego, gdyż uchwała jako niekompletna nie powinna funkcjonować w obrocie prawnym¹⁵. W orzecznictwie wskazuje się, że niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa¹⁶. Pominięcie

¹⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. VIII SA/Wa 905/17; wyrok WSA w Opolu z 4 października 2007 r., sygn. II SA/Op 344/07; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. II SA/Gl 629/06, CBOSA.

¹⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 maja 2024 r., sygn. III SA/Gl 122/24, CBOSA.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. II OSK 834/17, wyrok NSA z dnia 4 października 2022 r., sygn. III OSK 1379/21; wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Op 480/07, CBOSA.

przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów statutu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę¹⁷.

Zbieżne stanowiska prezentowane są również w doktrynie. Zdaniem D. Dąbek akty prawa miejscowego wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego, powinien zostać wyeliminowany ze skutkiem *ex tunc* z lokalnego porządku prawnego¹⁸. M. Stahl wskazuje, że brak określenia w uchwale koniecznych elementów, wymaganych przez ustawę, oznacza, że jest ona niekompletna i nie realizuje w pełni obowiązków określonych przez ustawodawcę. Wadliwość tę uznać należy za istotną, gdyż taka regulacja uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie aktu prawa miejscowego w obrocie prawnym¹⁹.

Przyjęcie, że brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego zawsze stanowi istotne naruszenie prawa, skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. W przypadku pominięcia uchwałodawczego nie jest możliwe, mimo sygnalizowania tego w judykaturze²⁰, stwierdzenie nieważności uchwały w części. Jest to spowodowane specyfiką tego rodzaju naruszenia prawa polegającego na braku uregulowania w uchwale określonych kwestii. Reakcją na ich pominięcie może być tylko wyeliminowanie uchwały w całości. Dotyczy to zarówno organu nadzoru w razie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, jak i sądu administracyjnego rozpatrującego skargę na uchwałę²¹.

W orzecznictwie występują także stanowiska przyjmujące, że pominięcie w treści uchwały niektórych materii przekazanych do uregulowania może być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa²². Wskazuje się dwa sposoby działania organu samorządowego w razie uznania, że pominięcie uchwałodawcze jest wadą nieistotną: pierwszy polega na wydaniu, jeżeli to jest możliwe, dodatkowej uchwały, w której zostaną uregulowane brakujące treści, a drugi obejmuje zmianę już podjętej uchwały poprzez wprowadzenie do niej brakujących elementów.

Pominięcie uchwałodawcze może być traktowane jako wada nieistotna, w szczególności gdy skutki takiego zaniechania mogą zostać zniesione przez wydanie dodatkowej uchwały mającej niejako uzupełniający charakter²³. Zdaniem Naczelnego

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. II OSK 834/17, CBOSA.

¹⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 370–371.

¹⁹ M. Stahl, *Zaniechania prawodawcze...*, s. 5 i n.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. VIII SA/Wa 905/17, CBOSA.

²¹ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2023 r., sygn. III FSK 760/22, CBOSA.

²² Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2005 r., sygn. I OSK 797/05; wyrok NSA z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. II GSK 1107/20, CBOSA.

²³ *Ibidem*.

Sądu Administracyjnego brak pełnej regulacji załącznika do uchwały co do stawek opłat może zostać uzupełniony. Wskazane punkty załącznika do uchwały regulują natomiast jeszcze inne kwestie wymagane art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, stąd pozbawienie bytu prawnego części podjętej uchwały nie byłoby zasadne. Pozostawienie zaś niepełnej – ale prawidłowej – regulacji do czasu wypełnienia pominięcia uchwałodawczego nie wywoła skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Jeżeli nie istnieje możliwość prawidłowego wypełnienia zakresu upoważnienia ustawowego poprzez wydanie odrębnej uchwały uzupełniającej, a stwierdzona wadliwość jest tego rodzaju, że uchwała nie wymaga pozbawienia bytu prawnego w całości, to należy przyjąć, że wymaga uzupełnienia²⁴.

W orzecznictwie wskazano, że niewypełnienie dyspozycji ustawy (art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) polegające na braku określenia warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest nieprawidłowością, która powinna zostać wyeliminowana poprzez stosowną zmianę uchwały²⁵. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że organ nadzoru powinien rozważyć wpływ uchybienia na byt i funkcję całej uchwały, a wobec jej treści, ustalającej w załączniku wzór deklaracji, nie można uznać, że wystąpiła prawna sytuacja uniemożliwienia podmiotom składania deklaracji. Co najwyżej można mówić o uniemożliwieniu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Dla oceny, czy pominięcie uchwałodawcze ma charakter istotnego naruszenia prawa, zasadne jest też wzięcie pod uwagę, czy pozbawienie bytu prawnego aktu lub jego części jest celowe²⁶. W przypadku tzw. pominięcia uchwałodawczego organ powinien wskazać, że uchwała dotknięta taką wadą nie wypełnia w całości celu i funkcji, dla których została podjęta²⁷.

Odnosząc się do podanych sposobów usunięcia naruszenia prawa polegającego na pominięciu uchwałodawczym, należy zauważyć, że możliwość uzupełnienia (zmiany) uchwały o brakujące elementy nie oznacza, że organ uchwałodawczy takie działanie podejmie, a nikt nie może go do tego zobligować, jak również dokonać uzupełnienia w jego zastępstwie. W orzecznictwie trafnie zwrócono uwagę, że ani organ nadzoru, ani sąd administracyjny nie posiadają kompetencji do uzupełnienia brakującej regulacji zawartej w uchwale organu stanowiącego gminy. Niedopuszczalne jest zatem pozostawienie, w istocie przez bliżej nieokreślony czas, w obrocie prawnym aktu prawa miejscowego jako niekompletnego²⁸. W razie pominięcia uchwałodawczego obowiązywanie uchwały poprzez

²⁴ Wyrok NSA z dnia 1 marca 2017 r., sygn. II FSK 3651/16, CBOSA.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 września 2016 r., sygn. I SA/Ol 540/16, CBOSA.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 1 marca 2017 r., sygn. II FSK 3651/16, CBOSA.

²⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 października 2023 r., sygn. II SA/Gl 1107/23, CBOSA.

przyjęcie nieistotnego naruszenia prawa prowadzi do zaakceptowania funkcjonowania aktu nielegalnego.

Przyjmuje się, że określonego rodzaju naruszenie prawa może być albo istotne (np. wydanie uchwały bez podstawy prawnej), albo nieistotne (omyłka pisarska). Natomiast w świetle przytoczonych orzeczeń pominięcie uchwałodawcze jako naruszenie prawa nie ma takiej jednoznacznej kwalifikacji. Trafnie zatem D. Dąbek określa pominięcie uchwałodawcze jako specyficzne naruszenie prawa²⁹. Należy zaznaczyć, że pominięcie uchwałodawcze jest zawsze naruszeniem zasady praworządności. W przypadkach, w których dopuszcza się dokonywanie oceny wpływu brakujących treści na możliwość stosowania uchwały i zarazem wskazuje na konieczność jej uzupełnienia, ma miejsce sytuacja „przejściowej” akceptacji stanu naruszenia prawa przy braku środków, które zapewnią, że ten stan naruszenia zostanie usunięty.

Pominięcie uchwałodawcze polega na braku uregulowania w akcie podstawowym wszystkich wymaganych treści, stąd też powstaje pytanie, czy w tym zakresie jest możliwe nieistotne naruszenie prawa. Należałoby wówczas przyjąć, że pewne treści wynikające z upoważnienia ustawowego są drugorzędne (zbędne, niepotrzebne). W takiej sytuacji dopuszcza się wybiórcze traktowanie samego upoważnienia, które zarazem jest uważane za wiążące w sposób bezwzględny. Za wątpliwe należy uznać stanowiska przyjmujące, że w razie pominięcia uchwałodawczego jest miejsce na ocenę stopnia tego naruszenia i jego wpływu na obowiązywanie uchwały. Nieistotne naruszenie prawa nie ma miejsca wtedy, gdy uchwała dla swego pełnego stosowania wymaga uzupełnienia, ale wówczas, gdy mimo wady może obowiązywać. W przypadku zatem, gdy porównanie treści danego aktu prawa miejscowego z treścią upoważnienia ustawowego prowadzi do wniosku, że dany akt nie realizuje w pełni upoważnienia, winien zostać uznany za sprzeczny z prawem, co skutkuje stwierdzeniem jego nieważności.

Wykonanie upoważnienia ustawowego w stopniu niewystarczającym jako rodzaj pominięcia uchwałodawczego

W orzecznictwie została wyrażona teza, zgodnie z którą pominięcie uchwałodawcze może polegać na pominięciu, czyli braku określonych elementów wynikających z upoważnienia ustawowego, ale również na niewłaściwym zastosowaniu normy upoważniającej do wydania aktu³⁰. Wskazanie, iż pominięcie uchwałodawcze może polegać też na niewłaściwym zastosowaniu normy upoważniającej do wydania aktu, pozwala przyjąć, że ocena realizacji tej normy

²⁹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 370–371.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. VIII SA/Wa 99/22, CBOSA.

obejmuje dwa etapy: 1) ustalenie, czy wszystkie zawarte w jej treści wymagania znajdują się w uchwale; 2) czy sposób ich uregulowania jest właściwy (wystarczający). Ocena regulacji zawartych w uchwale mieści się w wymogach wynikających z zasady określoności prawa. Nie chodzi tylko o to, by w uchwale były jakiegokolwiek regulacje, które mają wskazywać na realizację upoważnienia ustawowego, ale muszą one być odpowiednie, nadające się do stosowania, jasne dla adresatów. Przyjęcie, że ma miejsce pominięcie uchwałodawcze polegające na niewłaściwym wykonaniu delegacji ustawowej, skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W jednym z orzeczeń, wnosząc skargę na uchwałę, organ nadzoru wskazał, że zgodnie z ustawowym upoważnieniem rada gminy w statucie żłobka powinna obligatoryjnie ustalić zasady udziału rodziców w zajęciach prowadzonych przez żłobek, gdy tymczasem załącznik do uchwały takich zasad nie normuje. Zdaniem organu nadzoru oznacza to niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały i skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Odnosząc się do tego zarzutu, sąd administracyjny przyjął, że kwestionowany statut żłobka zawiera wspomniane zasady, z tym że nie są one zbyt rozbudowane, jednak można je uznać za wystarczające, szczególnie wobec braku szczegółowych wytycznych w tym zakresie w ustawie. Czynią one zadość delegacji ustawowej, wypełniając ją w podstawowym zakresie³¹. W tym przypadku zarzut pominięcia uchwałodawczego okazał się niezasadny, bowiem w ocenie sądu wprawdzie w podstawowym zakresie, jednak wypełniono delegację ustawową, normując zasady udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku.

W innym orzeczeniu sąd przyjął, że uchwalając regulamin, rada gminy dopuściła się pominięcia uchwałodawczego polegającego na nieokreśleniu częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych. Zawarta w tych przepisach regulacja nie jest wystarczająca, gdyż w istocie nie określa żadnej częstotliwości, natomiast regulamin winien wskazywać, w jakich minimalnych odstępach czasowych należy pozbywać się nieczystości ciekłych (jak często). Użycie sformułowania, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do pozbywania się nieczystości ciekłych „w sposób systematyczny”, nie zdaje testu określoności prawa. Adresat tych norm prawnych nie wie, kiedy jego zachowanie stanowić będzie wykonanie obowiązku wynikającego z regulaminu, a kiedy nie³².

W działalności nadzorczej również można zauważyć odniesienie do wymogów odpowiedniej konstrukcji przepisów uchwały. Organ nadzoru, badając statut jednostki pomocniczej, wskazał, że rada gminy posiada daleko idącą swobodę

³¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2022 r., sygn. III SA/Łd 39/22, CBOSA.

³² Wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 lutego 2024 r., sygn. II SA/Ke 7/24. Zob. też wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 21 sierpnia 2023 r., sygn. II SA/Gl 690/23; WSA w Łodzi z dnia 10 lutego 2021 r., sygn. II SA/Łd 738/20; WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2020 r., sygn. IV SA/Wa 1884/20, CBOSA.

w regulacji trybu i kryteriów nadzoru, jak i kontroli nad działalnością organów jednostek pomocniczych. Żaden przepis ustawowy nie wprowadza bardziej szczegółowej w tym zakresie regulacji, a zatem statut jest jedynym miejscem, w którym regulacja ta powinna znaleźć pełne odzwierciedlenie. Tymczasem z analizowanych postanowień statutu dotyczących funkcji nadzoru i kontroli nie sposób wywieść, jak ma się to odbywać, w jakiej formie, w jakim zakresie nadzór sprawuje rada gminy, a w jakim wójt. Brak opisanych kompetencji organów nadzorczych nad działalnością sołectwa wskazuje na istotne braki uniemożliwiające jego wykonywanie. Przyjęta w ten sposób regulacja prowadzi do wniosku, że delegacja wynikająca z przepisu art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie została zrealizowana³³.

Powołany przykład zwraca uwagę, że upoważnienie do wydania uchwały jest formułowane w różny sposób i można je określić jako ogólne lub wykonawcze. W przypadku upoważnień ogólnych, co ilustruje powyższy przypadek, powstaje konieczność wypełnienia ich treścią w sposób wyczerpujący, tak aby przyjęte regulacje mogły być stosowne.

Charakteryzując pominięcie uchwałodawcze, jako podstawową przyczynę jego występowania można przyjąć błędną wykładnię normy prawnej upoważniającej do wydania aktu prowadzącą do braku uregulowania w nim wymaganych elementów. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, „pominięcie uchwałodawcze jest wynikiem niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały”³⁴. Powodem takiej sytuacji może być nieprawidłowo zredagowana podstawa prawna, co następnie prowadzi do trudności z ustaleniem zakresu przedmiotowego delegacji ustawowej. Taki stan nie zwalnia organu samorządowego z odpowiedzialności za naruszenie prawa, jednak zwraca uwagę, że odpowiednia konstrukcja upoważnienia ustawowego wpływa na prawidłowy sposób jego wykonania.

Podsumowanie

Związanie konstytucyjną zasadą praworządności wskazuje na obowiązek wyczerpującej realizacji upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawnego. Jak zwrócono uwagę w artykule, występujące w praktyce naruszenie tego obowiązku może polegać na nieprawidłowym wykonaniu tego upoważnienia (obejmującym zarówno brak w uchwale wskazanych w delegacji ustawowej elementów, jak i nieuregulowanie ich w stopniu wystarczającym), czyli pominięciu uchwałodawczym. W judykaturze oraz w doktrynie pominięcie uchwałodawcze jest traktowane jako

³³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 23 lutego 2024 r., https://edziennik.bialystok.uw.gov.pl/WDU_B/2024/1118/oryginal/akt.pdf (30.10.2024).

³⁴ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. II GSK 1107/20, CBOSA.

naruszenie prawa, jednak nie zawsze jako sprzeczność z prawem skutkująca stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Brak jednolitego stanowiska judykatury nie może zostać oceniony pozytywnie i nie służy utrwalaniu się w działalności organów samorządowych podejścia, zgodnie z którym niewyczerpanie zakresu delegacji ustawowej stanowi zawsze istotne naruszenie prawa. Taka świadomość mogłaby się przyczynić do uwzględniania w regulacjach samorządowych wymagań wynikających z zasady określoności przepisów prawa w celu uniknięcia zarzutu pominięcia uchwałodawczego. Nie ulega wątpliwości, że ich przestrzeganie sprzyja poprawie jakości stanowionego prawa.

Bibliografia

- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Kamiński M., *Normatywny model przesłanek nadzorczej weryfikacji legalności aktów organów samorządowych a granice samodzielności samorządu terytorialnego* [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011.
- Koksanowicz G., *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2013, nr 22.
- Stahl M., *Zaniechania prawodawcze jednostek samorządu terytorialnego*, „*Administracja. Teoria. Dydaktyka*” 2006, nr 1.
- Stefanicki R., *Zaniechanie a pominięcie ustawodawcze. Spór o granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego*, „*Przegląd Sądowy*” 2017, nr 1.
- Tuleja P., *Zaniechanie ustawodawcze*, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/b6574ec9-71be-4dc3-971b-a32ee11c0294/content> (30.10.2024).
- Zaleśny J., *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2011, nr 1.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Streszczenie

Artykuł dotyczy zagadnień związanych z działalnością prawotwórczą samorządu terytorialnego. W opracowaniu zwrócono uwagę, że ten zakres aktywności organów samorządowych podlega zasadom przyzwoitej legislacji, w tym zwłaszcza wymogom wynikającym z zasady określoności przepisów prawa. Organy samorządowe zgodnie z zasadą legalności są zobowiązane do prawidłowej realizacji upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawnego. W tym obszarze występują w praktyce nieprawidłowości polegające na niepełnym (niewystarczającym) wykonaniu takiego upoważnienia, które określa się jako pominięcie uchwałodawcze. Problematyka pominięcia uchwałodawczego jest obecna w działalności sądów administracyjnych, co wskazuje na jej aktualność. Artykuł omawia wybrane orzeczenia dotyczące pominięcia uchwałodawczego, na podstawie których można zauważyć, że sądy administracyjne traktują pominięcie uchwałodawcze jako naruszenie prawa, jednak nie zawsze jako naruszenie istotne.

Słowa kluczowe: pominięcie uchwałodawcze, zasada określoności przepisów prawa, samorząd terytorialny

LEGISLATIVE OMISSION IN THE LEGISLATIVE ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES

Summary

The article concerns issues related to the legislative activity of local government. The study points out that this scope of activity of local government bodies is subject to the principles of decent legislation, including in particular the requirements resulting from the principle of the specificity of legal provisions. Local government bodies, in accordance with the principle of legality, are obliged to properly implement the statutory authorization to issue a legal act. In this area, in practice, there are irregularities consisting in the incomplete (insufficient) implementation of such authorization, which is referred to as legislative omission. The issue of legislative omission is present in the activity of administrative courts, which indicates its relevance. The article discusses selected judgments regarding legislative omission, on the basis of which it can be seen that administrative courts treat legislative omission as a violation of the law, but not always as a significant violation.

Keywords: legislative omission, the principle of the specificity of legal provisions, local government