

Biurowo RM - p. G. Szczyba

16.03.2026

Elektronicznie podpisany przez:
Michał Szczyba
dnia 13 marca 2026 r.



Bydgoszcz, 13 marca 2026 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI



Pan
Maciej Góral
Burmistrz Miasta i Gminy
Radzyń Chełmiński

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.20.2026

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIX/199/26 Rady Miejskiej Radzyna Chełmińskiego z dnia 12 lutego 2026 r. w sprawie wezwania Burmistrza Miasta i Gminy Radzyń Chełmiński do niezwłocznego ogłoszenia konkursu na stanowisko kierownika Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Radzynie Chełmińskim.

Uzasadnienie

W dniu 12 lutego 2026 r. Rada Miejska Radzyna Chełmińskiego, działając na podstawie art. 18 ust.1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym - zwanej dalej „ustawą”, art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2026 r. poz. 156), § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 lutego 2012 r. w sprawie sposobu przeprowadzenia konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą (Dz. U. 2021 poz. 430), w związku z art. 229 pkt 3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego – zwanej dalej „k.p.a.” oraz art. 30 ust.1 ustawy, podjęła powyższą uchwałę.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 16 lutego 2026 r.

Zawiadomieniem z 2 marca 2026 r. znak: WNK.IV.4131.20.2026 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, stanowisko Gminy przedstawiono w piśmie z 3 marca 2026 r. (znak: RS.0711.5.2026) w którym nie zgłoszono zastrzeżeń do przedstawionych zarzutów, jednocześnie wniesiono o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały.

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały, Rada przywołała m.in. przepisy art. 18 ust.1 i ust. 2 pkt 5 ustawy zgodnie z którymi „do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej” (ust. 1) oraz „do wyłącznej właściwości rady gminy należy: uchwalanie planu ogólnego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” (ust. 2 pkt 5).

W ocenie organu nadzoru badana uchwała została podjęta bez należytego umocowania w przepisach powołanych w jej podstawie prawnej.

Przepis art. 18 ust. 1 ustawy jest to przepis ustrojowy (kompetencyjny), określający zakres działania rady, a nie przepis materialnoprawny, upoważniający do nakładania obowiązków lub przyznawania uprawnień. Uznać zatem należy, iż przepis art. 18 ust. 1 ustawy nie jest samodzielną podstawą prawną do działania rady, bowiem jest ona zobowiązana do działania na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Upoważnienia takiego nie można również wywodzić z treści art. 18 ust. 2 pkt. 5 ustawy, gdyż nie ma on zastosowania w przedmiotowej sprawie, uprawnia on bowiem radę do podjęcia uchwały w zupełnie innym zakresie dotyczącym uchwalania planu ogólnego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tej sytuacji brak jest więc związku powołanego w podstawie prawnej przepisu z przedmiotem uchwały. W końcowej części podstawy prawnej wskazany został co prawda art. 229 pkt 3 k.p.a. z którego wynika właściwość rady gminy do rozpatrywania skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza) jednak mimo właściwości wynikającej z powołanego przepisu Rada nie podjęła formalnego rozpatrzenia skargi.

Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu i praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego. Wedle tej zasady – organy działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności, bez względu na to czy mają one charakter władczy czy niewładczy, intencyjny czy konkretny. Każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

Z analizy badanej uchwały oraz jej uzasadnienia wynika, że prawodawca lokalny po zapoznaniu się ze skargą złożoną do Przewodniczącego Rady Miejskiej przez komisję konkursową dotyczącą braku działań Burmistrza Miasta i Gminy Radzyń Chełmiński, polegających na nieogłoszeniu konkursu na stanowisko kierownika SPZOZ, pomimo znacznego upływu czasu oraz wcześniejszych czynności przygotowawczych podjętych przez komisję, wezwał Burmistrza Miasta i Gminy Radzyń Chełmiński do niezwłocznego ogłoszenia konkursu na stanowisko kierownika SPZOZ w Radzyniu Chełmińskim, nie później jednak niż do dnia 17 lutego 2026 roku.

Organ nadzoru dostrzegł, że intencją Rady Miejskiej było uregulowanie sprawy dotyczącej wymogu ogłoszenia konkursu, jednak przyjęta forma prawna (uchwała) podjęta została z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji RP, art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (podjęcie aktu prawnego bez podstawy prawnej) oraz art. 229 pkt 3 k.p.a. (brak formalnego rozpatrzenia skargi).

Co do zasady organ stanowiący gminy ma możliwość podejmowania uchwał w formie apeli czy stanowisk najczęściej wyrażających pewną intencję, jednak uchwały takie nie zawierają nakazów określonego działania, które konkretyzowałoby się w powinności odpowiedniego zachowania organów gminy. Rada posiada również uprawnienie do stanowienia o kierunkach działania wójta (burmistrza) zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy. Jednakże w powyższym przypadku nie ulega wątpliwości, że rada przekroczyła swoje ustawowe kompetencje, gdyż – posługując się sformułowaniem „wzywa” – w tym przypadku nie wyrażała intencji, ani nie stanowiła o kierunkach działania burmistrza, lecz nałożyła na niego ściśle określone jednostkowe obowiązki prawne w tym szczegółowe działania połączone z terminem jego realizacji.

Podstawa prawna uchwały musi wynikać wprost z problematyki (przedmiotu) wniosku lub projektu, który został poddany pod głosowanie. Z treści § 1 uchwały oraz jej uzasadnienia jasno wynika, że do Rady Miejskiej Radzynia Chełmińskiego wpłynęła skarga na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Radzyń Chełmiński. Jak wskazano powyżej organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 jest rada gminy, o czym wprost mówi art. 229 pkt 3 k.p.a. Doprecyzowanie tego przepisu znajdziemy również w ustawie o samorządzie gminnym, której art. 18b przewiduje, że rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji, która obligatoryjnie powinna być powołana przy każdej radzie gminy. Działanie Rady Miejskiej polegające wyłącznie na przyjęciu „stanowiska” zamiast formalnego rozpatrzenia skargi na burmistrza w trybie skargowym (art. 227–240 k.p.a.) jest naruszeniem prawa. Rada miała obowiązek rozpatrzyć skargę merytorycznie i zakończyć ją uchwałą wskazującą na sposób jej załatwienia (uznanie za zasadną/bezzasadną) oraz wskazać uzasadnienie faktyczne i prawne.

Na marginesie sprawy zaznaczyć również należy, że oceniana uchwała nie zawiera postanowień dotyczących sposobu jej wejścia w życie. Brak określenia daty wejścia w życie uchwały nie będącej aktem prawa miejscowego nie powoduje jej nieważności, jednak jest uznawane za błąd w sztuce legislacyjnej. Mimo, że przepisy nie nakładają wprost obowiązku precyzyjnego określenia terminu wejścia w życie aktów

wewnętrznych, wskazanie takiego terminu stanowi dobrą praktykę sprzyjającą eliminowaniu ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych. Organ nadzoru zwraca również uwagę na dbałość przy stosowaniu zasad techniki prawodawczej uregulowanych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – zwanym dalej „rozporządzeniem”, nie tylko przy tworzeniu aktów prawa miejscowego, ale również przy uchwałach o charakterze wewnętrznym. Dbałość ta wynika z wymogu legalności i przejrzystości działań administracji. Rada Miejska powołując w uchwale błędną podstawę prawną wskazując w niej art. 18 ust. 2 pkt. 5 ustawy niemający związku z przedmiotem regulacji podjętej uchwały oraz błędnie wskazując Dziennik Ustaw w podstawie prawnej ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej naruszyła zasady określone w rozporządzeniu, ze szczególnym uwzględnieniem § 6 rozporządzenia, zgodnie z którym przepisy należy tak redagować, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni tego przepisu podkreśla się kryterium istotnego naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego Rada Miejska Radzyna Chełmińskiego podejmując uchwałę nr XXIX/199/26 naruszyła w sposób istotny zasady praworządności tj. art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a., działając bez podstawy prawnej oraz ignorując przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, które precyzyjnie określają sposób załatwienia skargi, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Michał Sztybel