Bartosz Wilk
doktor nauk prawnych, radca prawny, adiunkt w Zakładzie Administracji Publicznej i Transformacji Cyfrowej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; specjalizuje się w prawie publicznym, w szczególności w problematyce funkcjonowania administracji publicznej, prawie informacyjnym, w tym prawie dostępu do informacji publicznej i ochronie informacji w administracji, oraz prawie samorządu terytorialnego
ORCID: 0000-0002-8073-9061

Bartosz Wilk

Uzasadnienie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w świetle zasad konstytucyjnych

1. Wprowadzenie

Tytuł niniejszego opracowania może zaskakiwać osoby zajmujące się procesem prawodawczym na poziomie centralnym. Uzasadnienie jest bowiem elementem procesu legislacyjnego, jednakże związanym nie z samym aktem prawnym, ale z jego projektem. Tymczasem w praktyce samorządowej ukształtowała się praktyka uzasadniania aktów prawnych, w tym aktów prawa miejscowego.

Zasadniczym celem opracowania jest ustalenie, jak argumentuje się wymóg uzasadniania uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza zaś do jakich zasad konstytucyjnych odnoszą się sądy administracyjne, poruszające w swym orzecznictwie obowiązek uzasadnienia (uzasadniania) uchwał jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto celem opracowania jest ocena zasadności tychże odniesień, przy uwzględnieniu roli uzasadnienia w procesie stanowienia prawa.

W pierwszej kolejności analizie zostanie poddana rola uzasadnienia rozstrzygnięcia kompetentnego organu tak w procesie stosowania, jak i stanowienia prawa. W drugiej kolejności analizie będzie poddany charakter prawny uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Tę część rozpocznie refleksja nad konstytucyjnym statusie aktów prawa miejscowego, zakończy zaś analiza dotycząca prawnej regulacji uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W dalszej części zostaną przedstawione wyniki badania orzecznictwa sądów administracyjnych, odnoszącego się do wymogu uzasadniania uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Prezentowane wyniki będą dotyczyły wybranego najnowszego orzecznictwa (zasadniczo wydanego po 2020 roku), ze szczególnym skoncentrowaniem się na wypowiedziach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Opracowanie zamkną wnioski końcowe, będące odniesieniem do wskazanych powyżej celów badawczych niniejszego opracowania.

Poruszone w tekście zagadnienie ma charakter ogólny w tym sensie, że obejmuje – bez istotnych różnic – wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty i województwa). Dla uproszczenia wywodu odniesienia do stanu prawnego będą tyczyć się podstaw prawnych działania gminy (w tym zwłaszcza ustawy o samorządzie gminnym), choć przedstawione rozważania

można odnieść odpowiednio do innych jednostek samorządu terytorialnego.

2. Rola uzasadnienia w procesie stosowania prawa i w procesie stanowienia prawa

Instytucja uzasadnienia jest traktowana przede wszystkim jako element procesu stosowania prawa. Kompetentny organ, rozstrzygając sprawę, ma zasadniczo obowiązek uzasadnienia rozstrzygnięcia, co odnosi się do stosowania prawa zarówno przez organy administracji publicznej, jak i przez sądy (w ramach tzw. sądowego stosowania prawa). W przypadku decyzji administracyjnych można stwierdzić, że: „Sama treść decyzji wyznacza normę indywidualno-konkretną, uzasadnienie przedstawia natomiast drogę, jaką przebył podmiot wydający decyzję, osiągając rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie, określając równocześnie sposób interpretacji i stosowania tej normy”[1].

Warto przy tym zauważyć, że uzasadnienie tłumaczy zasadniczo już podjęte (zapadłe) rozstrzygnięcie. Trafnie zauważa się, że „[...] uzasadnienie jako element zinstytucjonalizowany – materialny wytwór określony przepisami i wynikający naturalnie z procesu stosowania prawa oraz będący konsekwencją podjętej decyzji – znajduje się poza tym procesem, formułowane jest bowiem po osiągnięciu decyzji stosowania prawa. Bez znaczenia w tym zakresie pozostają rozważania, czy ma ono charakter opisu tego procesu czy jego racjonalizacji, zawsze bowiem jest w stosunku do niego wtórne. [...] miejsce uzasadnienia jest na obrzeżu stosowania prawa [...], nie jest więc elementem koniecznym procesu stosowania prawa, wymagane jest natomiast samo podjęcie de-

1 I. Rzucidło, *Uzasadnienie orzeczenia sądowego. Ujęcie teoretyczne a poglądu orzecznictwa*, Warszawa 2020, s. 131.

cyzji"[2]. Nie zawsze przewiduje się obowiązek uzasadnienia rozstrzygnięcia organu władzy publicznej. W przypadku postępowań sądowych jest to związane z instytucją sporządzania uzasadnienia na wniosek, a w przypadku procedury administracyjnej – z brakiem obowiązku uzasadnienia w wypadku, gdy decyzja w całości uwzględnia żądanie strony[3].

Kończąc wątek roli uzasadnienia w procesie stosowania prawa, należy podkreślić – w perspektywie dalszych rozważań – podniesioną w doktrynie kwestię (braku) „tożsamości" autora uzasadnienia i podmiotu decydującego (podejmującego rozstrzygnięcie)[4]. Ma to szczególne znaczenie w przypadku rozstrzygnięć podejmowanych przez organy kolegialne. Wówczas nie tylko odseparowuje się tożsamość autora uzasadnienia rozstrzygnięcia i podmiotu decydującego (kompetentnego), ale także podjęte rozstrzygnięcie może istotnie oderwać się od założeń i motywów projektodawcy. Antycypując dalsze rozważania, problem ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku aktów podejmowanych przez organy kolegialne, gdyż w toku prac tych organów przyjęte rozstrzygnięcie może znacząco odbiegać od pierwotnego projektu.

W przypadku procesu stanowienia prawa uzasadnienie jest kluczowym elementem projektu aktu prawnego. Uzasadnienie to powinno wskazywać na intencje przyświecające projektodawcy, cele, które ma osiągnąć projektowane prawo, oraz skutki wynika-

2 *Ibidem*, s. 132.

3 *Vide* art. 107 § 4 ustawy dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, dalej: KPA). Odstąpienie od wymogu uzasadnienia decyzji jest w praktyce prawodawczej przedmiotem rozwiązań szczególnych.

4 I. Rzucidło zauważa, że: „Czasem problemem uzasadnienia nie jest to, co w nim powiedziano, lecz to, czego nie powiedziano, czego w uzasadnieniu brak (a brak czasem rzeczywistych motywów decyzji – wskazywane są bowiem racje fasadowe, łatwiej akceptowalne)"; I. Rzucidło, *op. cit.*, s. 134.

jące z jego wejścia w życie. Informacje te powinny być w głównej mierze użyteczne dla podmiotu kompetentnego do przyjęcia prawa, aby podjął rozstrzygnięcie w oparciu o dowody. Wiąże się to z instytucją „oceny wpływu", określanej także jako ocena skutków regulacji[5].

Uzasadnienie projektu aktu prawnego może być istotnym elementem interpretacji przyjętego aktu prawnego[6]. Warto jednak zauważyć, że dekodowanie intencji prawodawcy, czy też przyświecającego mu uzasadnienia aksjologicznego, jest „dość ryzykowną operacją myślową". Po pierwsze dlatego, że określoną normę można uzasadnić poprzez odnoszenie się do różnych obszarów wiedzy. Po drugie dlatego, że cele wskazywane przez projektodawcę (nawet w preambule aktu prawnego) mogą być odmienne od rzeczywistych intencji prawodawcy[7]. Spory w tym względzie są skomplikowane zwłaszcza wówczas, gdy tekst prawny „ma być interpretowany w radykalnie zmienionych warunkach społeczno-politycznych, występując przy tym w kontekście nowych, w innych już warunkach ustanawianych przepisów prawnych"[8].

Należy jednak zastrzec, że przyjęte ostatecznie regulacje prawne mogą istotnie różnić się od projektu aktu (któremu towarzyszyło uzasadnienie), zwłaszcza gdy w toku prac prawodawczych zostały uwzględnione poprawki względem przedłożenia. Po drugie, intencja projektodawcy (nawet szerzej – prawodawcy), zdekodowana na bazie m.in. projektu aktu, nie determinuje ani właściwego od-

5 Zob. P. Chmielnicki, *Uniwersalna metoda oceny skutków regulacji prawnych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 7–8.

6 Zob. szerzej A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni*, Warszawa 2017.

7 M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988, s. 130.

8 *Ibidem*.

kodowania norm prawnych, ani też decyzji organów stosujących prawo.

W tym kontekście jest dość jasne jest znaczenie uzasadnienia projektu aktu normatywnego, które wpływa na interpretację. W przypadku aktu stosowania prawa konieczne jest wyjaśnienie motywów, które stały za podjęciem określonego rozstrzygnięcia przez organ wyposażony we właściwą kompetencję.

3. Charakter prawny uchwał jednostek samorządu terytorialnego

W art. 87 ust. 2 Konstytucji RP wskazano, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są – poza Konstytucją, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami – akty prawa miejscowego, z zastrzeżeniem, że na obszarze działania organów, które je ustanowiły, przepis art. 94 Konstytucji RP wskazuje, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów[9]. Zgodnie zaś z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych – w wykonaniu delegacji konstytucyjnej, określonej w art. 88 ust. 2 Konstytucji RP – określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych.

9 Przepis art. 94 zdanie drugie Konstytucji RP przewiduje, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Jak trafnie się wskazuje, w ramach wykonania delegacji konstytucyjnej „istnieje regulacja fragmentaryczna, nieobejmująca swoim zakresem wszystkich problemów [...]"; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 548.

Na poziomie konstytucyjnym rozpoznano akty prawa miejscowego, czyli akty normatywne, zawierające wypowiedzi o charakterze dyrektywalnym, cechujące się generalnością i abstrakcyjnością[10]. Nie są to jednak jedyne uchwały podejmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego[11].

Uchwały jednostek samorządu terytorialnego mogą mieć różny charakter prawny[12]. Nie każda bowiem jest elementem stanowienia prawa, a raczej jego wykonywania[13]. Trafnie zauważa się, że: „Uchwała rady gminy jest formą wyrażania woli lub prezentowania merytorycznego stanowiska w sprawach zastrzeżonych ustawowo do jej właściwości. Uchwała, zależnie od swej treści, może być jedną z wielu form działania administracji: aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym lub niewładczym”[14]. Identyfikacja

10 S. Dudziak, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3, s. 7.

11 Dystynkcja jest widoczna np. w art. 184 Konstytucji RP, który określa, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje – jak wskazuje art. 184 ust. 2 Konstytucji RP – również orzekanie o zgodności z ustawami m.in. uchwał organów samorządu terytorialnego. O pojęciu „kontroli administracji publicznej” w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP zob. D. Gut, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych w świetle Konstytucji RP* [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. W. Piątek, Warszawa 2019, s. 20 i n.

12 Zob. P. Świtał, *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania lokalnej wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 11, s. 32–33.

13 M. Kulesza określał te regulacje „przepisami administracyjnymi”, odróżniając je od źródeł prawa w ujęciu konstytucyjnym; M. Kulesza, *„Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 1–2, s. 35 (artykuł pierwotnie opublikowany w miesięczniku „Państwo i Prawo” 1998, nr 2, s. 12).

14 R. Hauser, *Orzecznictwo sądowoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 39.

uchwał organów stanowiących jako aktów prawa miejscowego budzi wątpliwości[15] i liczne problemy praktyczne[16].

Szeroko pojęte prawo samorządowe nie identyfikuje uzasadnienia (projektu) uchwały jako elementu stanowienia lokalnego prawa, odnosi się zaś jedynie, a nadto w dość nielicznych wypadkach, do projektu uchwały. Ustawa o samorządzie gminnym[17] nakazuje dołączenie projektów uchwał do zawiadomienia o zwołaniu sesji[18]. Określa się przy tym obowiązek uwzględnienia w porządku obrad najbliższej sesji rady projekt uchwały, jeśli projekt ten wpłynął co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem sesji rady[19]. Przygotowywanie projektów uchwał rady gminy określono jako jedno z zadań organu wykonawczego gminy[20]. W praktyce samorządowej wymogi co do uzasadnienia projektów uchwał wprowadzają statuty jednostek samorządu terytorialnego[21], czyli akt określający ustrój gminy oraz jej organizację wewnętrzną, a także tryb pracy organów gminy[22].

W praktyce funkcjonują regulacje, w świetle których np.: „Projekt uchwały powinien zostać przedłożony Radzie wraz z uzasad-

15 Wątpliwości co do samego pojęcia aktów prawa miejscowego zob. K. Ziemski, *Granice prawa miejscowego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 591–597.

16 Zob. P. Mijal, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2007, nr 5−6, s. 47 i n.

17 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.), dalej: USG.

18 Art. 20 ust. 1 zdanie drugie USG.

19 Art. 20 ust. 5 i 6 USG, dotyczące uprawnień odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz klubu radnych.

20 Art. 30 ust. 1 USG.

21 Zob. J. Czerw, *Stanowienie uchwał przez radę gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 12, s. 34–38.

22 Zob. art. 3 ust. 1 oraz art. 22 ust. 1 USG.

nieniem merytorycznym oraz w razie potrzeby finansowym"[23] lub też: „Projekty uchwał Rady powinny być zredagowane w sposób czytelny i zawierać w szczególności: [...] uzasadnienie, faktyczne i prawne"[24]. Warto zauważyć, że przywołane przykłady odnoszą się w sposób ogólny do uchwał, niezależnie od tego, czy uchwały te stanowią akt prawa miejscowego.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że o „projekcie uchwały" stanowią też przepisy dotyczące instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców (m.in. art. 41a ust. 3 USG). W art. 41a ust. 5 USG przewidziano przy tym upoważnienie ustawowe dla rady gminy do określenia, w drodze uchwały, szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, ale także formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. W praktyce realizacja tego upoważnienia wprowadza wymagania w zakresie uzasadnienia projektu uchwały składanej w ramach instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców.

Obowiązki wobec uzasadnienia projektów aktów normatywnych określa się w Zasadach techniki prawodawczej[25]. Stosownie do art. 14 ust. 5 ustawy o Radzie Ministrów, rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów powinno określić w szczególności elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz – co istotne – innych normatywnych aktów prawnych, a także warunki, jakim powinny odpowiadać uzasad-

23 § 39 ust. 3 Statutu Gminy Goleniów, stanowiącego załącznik do uchwały nr LXIII/729/23 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Goleniów (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2023 r. poz. 4873).

24 § 23 lit. f Statutu miasta Katowice, stanowiącego załącznik do uchwały nr XX/340/2004 Rady Miejskiej Katowic z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia Statutu miasta Katowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2022 r. poz. 6249).

25 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2026 r. poz. 300).

nienia projektów normatywnych aktów prawnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa[26].

Zasady techniki prawodawczej odnoszą się w szczątkowy sposób do aktów prawa miejscowego w dziale VII („Projekty aktów prawa miejscowego"), odsyłając w § 143 do odpowiedniego stosowania (z zastrzeżeniem odrębnych przepisów), względem projektów aktów prawa miejscowego, zasad, wyrażonych w dziale VI (z wyjątkiem § 141), w dziale V (z wyjątkiem § 132), w dziale I w rozdziałach 1–7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9. Z perspektywy niniejszego opracowania warto zwrócić uwagę, że odesłano do odpowiedniego stosowania m.in. § 131 ust. 1 ZTP, zgodnie z którym do projektu rozporządzenia dołącza się uzasadnienie. Do stosowania tego przepisu odsyła też § 141 ZTP odnoszący się do projektów uchwał i zarządzeń. Należy przy tym odnotować, iż w doktrynie jest zajmowane stanowisko, że objęcie ZTP aktywności jednostek samorządu terytorialnego jest wątpliwe, w tym zwłaszcza z powodu wykroczenia rozporządzenia poza upoważnienie ustawowe[27]. Zgodnie z art. 94 zdanie drugie Konstytucji RP zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego powinna określić ustawa, co winno być także elementem niezależności jednostek samorządu terytorialnego od egzekutywy[28].

26 W kontekście dalszych rozważań warto zauważyć, że – stosownie do art. 14 ust. 5 zdanie drugie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2025 r. poz. 780) – stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki.

27 T. Bąkowski, *Zasady techniki prawodawczej a prawotwórstwo organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 2006, nr 1, s. 92–94; zob. też J. Kunert, *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny" 2008, nr 1–2, s. 88–90.

28 M. Wiącek, *Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2013, nr 3, s. 108.

Jednakże „zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego" nie zostały dotąd kompleksowo uregulowane w jednym akcie prawnym, który stanowiłby realizację przywołanego art. 94 zdanie drugie Konstytucji RP.

4. Orzecznictwo sądów administracyjnych o uzasadnieniach uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

a) stanowiska o obowiązku uzasadniania każdej uchwały

W orzecznictwie sądów administracyjnych obecne są dość kategoryczne stanowiska co do obowiązku uzasadniania wszystkich uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Akcentując funkcję informacyjną i kontrolną, podkreśla się znaczenie ustalenia motywów dla kontroli legalności uchwał. Dostrzega się, że: „Wprawdzie obowiązek sporządzenia uzasadnienia uchwał podejmowanych przez radę gminy nie został przez ustawodawcę wprost ustanowiony, jednak w świetle przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [...] nie można kwestionować potrzeby przedstawienia przez radę motywów, jakimi kieruje się przy podejmowaniu uchwał [...]"[29]. Dalej wskazuje się, że „[...] w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego i adresowanego do wszystkich organów władzy publicznej nakazu działania na podstawie i w granicach prawa (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP) niedopuszczalne jest podejmowanie aktów władzy

29 W tej sprawie sąd uznał, że nie można odkodować motywów, którymi kierowała się rada gminy, gdyż: „Uzasadnienie wskazuje jedynie na wejście w życie 9 marca 2018 r. ustawy nowelizującej, która nałożyła na rady gmin obowiązek ustalenia w drodze uchwały zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży alkoholu i informuje o pozytywnym zaopiniowaniu projektu uchwały".

publicznej – w tym uchwał organów samorządu – bez ujawnienia przyczyn przemawiających za konkretnym rozstrzygnięciem [...]. Wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Ponadto, obowiązek powyższy jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej, będąc zaliczanym do standardów demokratycznego państwa prawnego [...]. Sąd administracyjny ma prawo badać powody, które legły u podstaw każdego zaskarżonego rozstrzygnięcia, a to oznacza, że organ podejmujący to rozstrzygnięcie ma prawny obowiązek sporządzić takie uzasadnienie"[30].

Wobec powyższego wymóg uzasadniania wywodzony jest z zasad wyrażonych w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, zaś pośrednio – z zasady jawności działania władz publicznych (art. 61 Konstytucji RP), a funkcjonalnie – z obowiązku sądu administracyjnego do oceny legalności uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (zob. art. 184 Konstytucji RP).

b) poglądy o materialnym ujęciu zasady uzasadnialności uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

Analizując aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych, można wysunąć wniosek, że sądy administracyjnie – generalnie – dostrzegają wymóg uzasadniania podejmowanych uchwał, najlepiej w formie dołączonego do podjętej uchwały uzasadnienia, a w wypadku jego braku – poprzez odzwierciedlenie motywów rozstrzygnięcia w aktach sprawy (dokumentach związanych z procesem prawodawczym). W tym względzie „uzasadnienie" uchwały

30 Wyrok NSA z 13 czerwca 2023 r. (II GSK 414/20). Odwołano się przy tym do starszego orzecznictwa sądów administracyjnych, tj. wyroku NSA z 6 maja 2003 r. (II SA/Kr 252/03).

jest traktowane szerzej niż tylko w odniesieniu do formalnej części uchwały poświęconej właśnie uzasadnieniu aktu.

Tytułem przykładu, w jednej ze spraw[31] przyjęto, że „[...] nawet brak uzasadnienia uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie w każdym przypadku stanowi na tyle istotną wadę, że jej wystąpienie rodzi konieczność wyeliminowania takiego aktu z obiegu prawnego. Dopiero jednoczesny brak uzasadnienia uchwały oraz całkowity brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ gminy powoduje istotną wadliwość uchwały uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności [...]"[32]. W konsekwencji sąd uznał, że „odtworzenie motywów podjęcia zaskarżonej uchwały możliwe jest na podstawie protokołów z posiedzenia Rady Gminy [...], lakoniczne uzasadnienie podjętej uchwały jest uchybieniem, które nie miało wpływu na treść rozstrzygnięcia"[33].

W omawianym zakresie w wyroku WSA w Opolu odniesiono się do § 131 ust. 1 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, z których wywiedziono obowiązek uzasadniania projektów aktów prawa miejscowego. Co interesujące, w dalszym wywodzie podkreślono – odnosząc się już nie do projektu, ale przyjętego ostatecznie aktu prawnego – że „[...] organ wydający akt prawa miejscowego ma obowiązek sporządzenia jego uzasadnienia nie tylko ze względu na dyspozycję przywołanych przepisów ZTP,

31 Przedmiotem sprawy sądowej stała się kontrola uchwały podjętej na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2025 r. poz. 1754). Zgodnie z art. 8 ust. 2 ww. ustawy uchwała o ustaleniu lokalizacji podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

32 Wyrok NSA z 11 marca 2025 r. (II OSK 117/25). Podobnie przyjęto w wyroku NSA z 5 grudnia 2023 r. (II OSK 1816/23), wyroku NSA z 5 grudnia 2023 r. (II OSK 1857/23) czy też w wyroku NSA z 5 września 2023 r. (II OSK 1134/23).

33 Podobne stanowisko – w analogicznych realiach prawnych sprawy – do powyższego przyjęto w wyroku NSA z 26 listopada 2024 r. (II OSK 1990/24).

ale również dlatego, że takie uzasadnienie warunkuje kontrolę sprawowaną przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne. Skoro bowiem do podstawowych obowiązków sądów administracyjnych należy eliminowanie wszelkich rozstrzygnięć administracji publicznej, które nie są wynikiem wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawnego, to sąd ma prawo badać powody, które legły u podstaw każdego rozstrzygnięcia zaskarżonego do sądu. Tym samym organ, podejmując rozstrzygnięcie, ma prawny obowiązek sporządzić doń uzasadnienie"[34]. Dodano przy tym, że „[...] brak sporządzenia uzasadnienia może prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób motywów jej rozstrzygnięcia [...]. Brak uzasadnienia uchwały organ może uzupełnić w odpowiedzi na skargę, zwłaszcza gdy szczegółowo ustosunkowuje się do zarzutów i wyjaśni motywy swojego działania oraz przesłanki podjęcia uchwały o danej treści"[35].

Warto odnotować stanowisko wyrażone w innej ze spraw, że „skoro brak uzasadnienia nie zawsze stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego aktu prawa miejscowego, to tym bardziej tak rygorystycznej ocenie nie może podlegać czynność z zakresu administracji publicznej, o charakterze technicznym, polegająca na zmianie numeracji porządkowej nieruchomości"[36].

34 Wyrok WSA w Opolu z 27 marca 2025 r. (I SA/Op 43/25). Przedmiotem sprawy była uchwała rady powiatu w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej (stanowiąca akt prawa miejscowego).

35 Zob. wyrok NSA z 27 lipca 2021 r. (I OSK1797/19), wyrok NSA z 30 czerwca 2021 r. (III OSK 3740/21), do których odniesiono się w analizowanej sprawie. W sprawie tej ustalono, że „[...] zaskarżona uchwała Rady Powiatu [...] zawiera w swej treści wymagane prawem uzasadnienie. Także w odpowiedzi na skargę (poprzez odesłanie do wcześniej złożonej odpowiedzi na skargę dotyczącą uchwały zmienianej) organ odniósł się do zarzutów i wyjaśnił swoje motywy w zakresie istoty sporu".

36 Wyrok NSA z 13 października 2023 r. (I OSK 1466/22).

W tym przypadku – co jest rzadkie w orzecznictwie – kwestię uzasadnienia odniesiono do charakteru prawnego badanej uchwały.

Opisane stanowisko dobrze podsumowuje następujący wywód, który warto przytoczyć *in extenso*: „[...] poglądy, które akcentują obowiązek uzasadniania aktów uchwałodawczych organów samorządowych jako konsekwencję konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa, zaufania do państwa i prawa oraz jawności działania władzy publicznej [...], odwołują się w istocie do materialnego ujęcia zasady uzasadnialności aktów organów władzy publicznej, a więc stanowczej dyrektywy ujawniania motywów, przesłanek lub informacji, które były podstawą do podjęcia rozstrzygnięcia o określonej treści. Zasada ta nie jest wtedy rozumiana jako formalny obowiązek dołączenia do wydanego aktu uzasadnienia o określonej treści, lecz jako obowiązek ujawnienia w toku właściwego postępowania (np. procedury uchwałodawczej lub prawodawczej) zasadniczych motywów (przesłanek) rozstrzygnięcia. Jeżeli tego rodzaju motywy lub przesłanki zostaną ujawnione w ramach właściwej procedury i znajdą odzwierciedlenie w aktach administracyjnych, to obowiązkiem organu nadzoru lub sądu administracyjnego jest dokonanie legalnościowej oceny, niezależnie od braku sporządzenia uzasadnienia danego aktu”[37].

37 Tak też wyrok NSA z 26 maja 2023 r. (II GSK 1167/22). Sąd ten zauważył także, że „[...] uzasadnienie może mieć wymiar formalny (jako określony załącznik aktu prawnego lub element procedury jego wydania) lub materialny. W tym ostatnim wypadku chodzi jednak o ocenę ujawnionych i możliwych do zrekonstruowania przesłanek (motywów), którymi kierował się organ, a które zostały utrwalone w postaci dokumentów znajdujących w aktach danego postępowania (np. postępowania uchwałodawczego). Jeżeli tego rodzaju przesłanki można zrekonstruować na podstawie akt sprawy, to pomimo braku sporządzenia formalnego uzasadnienia aktu (uchwały) organu samorządowego nie jest dopuszczalne stwierdzenie nieważności aktu ze względu na brak właściwego «uzasadnienia»”.

Zastrzeżono przy tym, że: „Wymogu sporządzenia uzasadnienia nie można więc wywieść wprost z art. 2 Konstytucji RP, w którym zawarta została ustrojowa zasada demokratycznego państwa prawnego. Ma on bowiem charakter ogólny i generalny, w związku z czym nie sposób wprost wywodzić z niego konkretnych rozwiązań w zakresie procedury uchwałodawczej, w oderwaniu od regulacji wprost dotyczących konkretnej problematyki”[38].

Bardziej rygorystyczne oczekiwania względem uzasadnienia uchwał są formułowane w sprawach dotyczących uchwał odnoszących się do spraw personalnych, zwłaszcza w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy. Znamienne jest w tym względzie stanowisko, że: „Wprawdzie obowiązek sporządzenia uzasadnienia uchwały nie został przez ustawodawcę wprost ustanowiony, jednakże można go wyprowadzić w drodze wykładni celowościowej. W demokratycznym państwie prawa nie istnieje kategoria «swobodnego uznania» administracji, każde rozstrzygnięcie organów administracji pu-

38 Co ciekawe, w realiach analizowanej sprawy NSA uznał, że „[...] patrząc z czysto formalnego punktu widzenia, uzasadnienie zaskarżonej uchwały zostało sporządzone, niemniej jednak zawarte w nim motywy (jednozdaniowe wskazanie nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości jako przyczyny podjęcia uchwały przez Radę Gminy, bez podania jakichkolwiek szczegółów w tym zakresie) nie pozwalają stwierdzić jakimi przesłankami się kierowano i co legło u podstaw przyjęcia takich, a nie innych rozwiązań. Ustalenie tego rodzaju okoliczności nie jest możliwe również w oparciu o udokumentowany przebieg procesu uchwałodawczego. Na podstawie ogólnikowego stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu uchwały, ani też protokołu z posiedzenia Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych [...] czy też innych dokumentów przedłożonych wraz z uchwałą [...] nie sposób jest ustalić czym w istocie organ uchwałodawczy się kierował w omawianym względzie i z jakiego powodu przyjął konkretne rozwiązania”. W konsekwencji wprawdzie nie potwierdzono konieczności uzasadniania uchwał, ale uznano zasadność stwierdzenia niezgodności zaskarżonej uchwały z prawem, gdyż: „Poznanie motywów przyjęcia konkretnych rozwiązań objętych zaskarżoną uchwałą, nienależenie od postaci uzasadnienia, nie jest bowiem możliwe w oparciu o dokumenty zgromadzone w aktach sprawy”.

blicznej powinno być oparte na konkretnej podstawie prawnej oraz zostać wydane po rozważeniu całego materiału dowodowego w danej sprawie”[39]. W wyroku tym przyjęto także, że: „Zgodnie z kolei z zasadą związania organów administracyjnych prawem, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy administracji publicznej powinny uzasadniać każde rozstrzygnięcie poprzez odwołanie się do prawa, w tym również rozstrzygnięcia uznaniowe, które nie powinny być arbitralne. Uzasadnienie aktu, jakim jest uchwała, pozwala na zweryfikowanie jej prawidłowości. Nawet bowiem w sytuacji, gdy rada nie jest zobowiązana do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy, możliwy jest zarzut, że jej uchwała odmawiająca takiej zgody stanowi nadużycie prawa”[40].

W innej ze spraw sąd uznał, że zaskarżony akt „narusza prawo, w tym podstawowe zasady państwa i prawa wyrażone w art. 2 i 7 Konstytucji RP”. Zauważono bowiem, że „zaskarżona uchwała pozbawiona jest uzasadnienia sporządzonego w formie pisemnej”. Podkreślono, że „obowiązek uzasadnienia uchwały tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo, wyprowadzany

39 Wyrok NSA z 9 maja 2006 r. (II OSK 194/06).

40 Rozwinięto to stanowisko stwierdzeniem, że „żaden przepis ustawy nie określa treści uchwały, czy też jej części składowych”. W celu wykazania zgodności uchwały z prawem: „Uchwała może więc być sporządzona w ten sposób, że jej «sentencja» zostanie tak rozbudowana, iż będzie obejmowała nie tylko samo rozstrzygnięcie, ale również jego motywy, a także podstawę prawną. Może być też taka sytuacja, iż uchwała będzie składała się z części stanowiącej samo rozstrzygnięcie i z części zatytułowanej uzasadnieniem. W końcu możliwe jest też, iż motywy dla jakich podjęto określoną uchwałę wynikać będą z treści protokołu obrad rady. Każda ze wskazanych wyżej możliwości pozwala na ocenę motywacji towarzyszącej radzie przy podejmowaniu określonej uchwały, a przede wszystkim wyklucza zarzut nadużycia prawa przez radę przy podejmowaniu uchwały”. Co ciekawe, za błędne uznano stanowisko sądu I instancji co do ograniczenia oceny legalności uchwały „jedynie do normatywnej jej treści, a nie do uzasadnienia”, bowiem „w polskim systemie prawnym rozstrzygnięcia, które wymagają uzasadnienia tworzą komplementarną całość i jako całość podlegają ocenie (kontroli)”.

jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które – sprawując kontrolę – muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik województwa, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad «dobrej legislacji»"[41]. Zastrzeżono przy tym, że „brak uzasadnienia w uchwałach poddawanych kontroli sądowej nie jest traktowany automatycznie jako przesłanka stwierdzenia ich nieważności, o ile materiał dowodowy zgromadzony w sprawie pozwala na odczytanie motywów, którymi organ kierował się przy podjęciu uchwały". Dość rygorystycznie badano okoliczności sprawy, gdyż sąd administracyjny stwierdził, że „ograniczenie się organu stanowiącego do badania, czy pośród podstaw rozwiązania stosunku pracy z radnym, wskazanych przez pracodawcę, powołano *expressis verbis* zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego, pozbawiałoby jakiegokolwiek znaczenia ochronę wynikającą z art. 27 ust. 2 u.s.w. W sytuacji, gdy pracodawca zaniechał wyjaśnienia powodów zamiaru rozwiązania stosunku pracy i nie ustosunkował się do wyjaśnień pracownika (radnego), nie można wykluczyć, że podstawą zamiaru rozwiązania stosunku pracy są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego"[42].

41 W dalszej argumentacji odniesiono się do zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, jak również do zasady demokratycznego państwa prawnego uregulowanej w art. 2 Konstytucji RP. Za niewątpliwe uznano, że „[...] konieczność uzasadniania uchwał wynika ze współczesnych standardów państwa prawa i ma podstawowe znaczenie dla przeciwdziałania arbitralności organów administracji publicznej. Jednocześnie trudno nie dostrzec, że brak uzasadnienia w uchwałach poddawanych kontroli nie jest traktowany automatycznie przez sądy administracyjne jako przesłanka do stwierdzania ich nieważności".

42 W wyroku NSA z 8 czerwca 2006 r. (II OSK 410/06), również dotyczącym uchwały w sprawie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, przyznano rację skar-

c) uzasadnienia uchwał podejmowanych w ramach władzy dyskrecjonalnej

Obecne jest też stanowisko, które różnicuje oczekiwania co do obowiązku uzasadnienia uchwał ze względu na zakres swobody regulacyjnej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, przysługującej w określonej kategorii spraw. Oto bowiem w wypadku uchwały w przedmiocie ustalenia stawek za odbiór ścieków NSA przyjął[43], że „[...] o ile brak uzasadnienia uchwały zawsze stanowi naruszenie prawa, to może ono w niektórych przypadkach być istotnym lub nieistotnym naruszeniem prawa. W sytuacji, gdy organ samorządu jest zobowiązany do wydania aktu (uchwały lub zarządzenia) i podstawę oraz treść tego aktu determinuje przepis ustawy, wówczas brak uzasadnienia nie stanowi wady istotnej. Natomiast jeżeli organ samorządu działa w zakresie możliwości wyboru różnych sposobów wykonania danego zadania publicznego, wybór konkretnego sposobu załatwiania danych spraw musi wynikać z uzasadnienia [...]. Uzasadnienie uchwały pełni funkcję zarówno informacyjną, jak również kontrolną, dlatego też ustalenie motywów, jakimi kieruje się organ, jest istotnym elementem kontroli legalności uchwały, w szczególności, że mamy do czynienia z uchwałą w zakresie ustalenia stawek za odbiór ścieków”[44].

żącemu wojewodzie, że „brak uzasadnienia uchwały, podejmowanej w ramach uznania administracyjnego, uniemożliwia ocenę jej legalności”. Zdaniem sądu protokoły sesji oraz uzasadnienie wniosku pracodawcy „nie mogą stanowić wystarczającej podstawy do oceny motywów podjętej uchwały”.

43 Wyrok NSA z 7 lutego 2024 r. (I GSK 148/20).

44 W realiach sprawy uznano, że „[...] doszło do naruszenia przez ten organ przepisów w zakresie ich stanowienia, a to w zakresie zarówno samej treści uchwały, jak i w zakresie braku jej uzasadnienia, z którego wynikałby zarówno zakres podmiotowy, jak i pozostałe elementy (tj. w zakresie uzasadniającym podwyższenie ceny pozwalające ocenić tę uchwałę z perspektywy kryterium legalności). Z treści uchwały nie wynika jednoznacznie okoliczność, że akt ten

Podobne stanowisko akcentuje się w wyrokach sądów administracyjnych, które dotyczą uzasadnienia uchwał wydawanych na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[45] (zwłaszcza w przedmiocie określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych)[46]. Podkreśla się wówczas, że „jeżeli organ samorządu działa w zakresie możliwości wyboru różnych sposobów wykonania danego zadania publicznego, wybór konkretnego sposobu załatwiania danych spraw musi wynikać z uzasadnienia"[47]. Uzasadnienie jest zatem konieczne w przypadku działalności prawotwórczej, w której organ dysponuje władzą dyskrecjonalną. Zastrzeżono przy tym – jak miało to miejsce w innych analizowanych sprawach – że „[...] nie w każdym przypadku brak uzasadnienia uchwały skutkował będzie jej niezgodnością z prawem. W sytuacji, gdy brak motywów nie utrudnia oceny uchwały, to uzasadnienie nie jest potrzebne [...]. Brak uzasadnienia uchwały, zaliczanej do uchwał podejmowanych w ramach uznania przyznanego organowi stanowiącemu, w świetle art. 147 § 1 p.p.s.a., należy oceniać jako istotne naruszenie procedury podejmowania uchwał, uniemożliwiające w praktyce sądowi faktyczną ocenę jej legalności"[48].

skierowany jest do podmiotów pośredniczących". W konkluzji wskazano, że: „Należy podkreślić, że okoliczność braku uzasadnienia uchwały stanowiła, jak wynika z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku, podstawę do uznania przez ten Sąd, że uchwała ta w całości narusza prawo, a uchybienie w postaci braku jej uzasadnienia nie może być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym".

45 Zob. K. Płonka-Bielenin, *Gminne akty prawa miejscowego wydawane na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – wnioski i postulaty*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 6.

46 Wyrok NSA z 24 stycznia 2024 r. (II GSK 743/23).

47 Podobnie wyrok NSA z 2 czerwca 2023 r. (II GSK 749/22).

48 W przypadku tego wyroku i innych podobnych odsyła się do I. Niżnik-Dobosz [w:] *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, red. M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, LEX/el. 2022.

Podobnie w ramach kontroli uchwały w sprawie określenia godziny pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu przyjęto, że w sytuacji, gdy „[...] organ samorządu działa w zakresie możliwości wyboru różnych sposobów wykonania danego zadania publicznego, wybór konkretnego sposobu załatwiania danych spraw musi wynikać z uzasadnienia. Uzasadnienie jest zatem konieczne w przypadku działalności prawotwórczej, w której organ dysponuje władzą dyskrecjonalną”[49].

d) uzasadnianie uchwał dotyczących wotum zaufania dla organu wykonawczego

Problem uzasadniania uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zogniskował się w przypadku uchwał związanych z udzielaniem wotum zaufania organowi wy-

49 W realiach sprawy uznano, że „[...] brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały uniemożliwia kontrolę tego aktu przez sąd. Skarżąca zarzuciła uchwale między innymi pominięcie niektórych aptek przy wyznaczaniu godzin pracy oraz dyżurów (powołując się na dane z rządowego rejestru aptek dostępnego on-line), jak też nieuprawnione objęcia zakresem uchwały punktów aptecznych. Sąd pierwszej instancji wskazał, że do powyższych zarzutów nie jest w stanie się ustosunkować, ponieważ zaskarżona uchwała nie zawiera uzasadnienia, aczkolwiek istotnie podane w tym zakresie przez spółkę informacje są zgodne z aktualnymi danymi ujętymi we wspomnianym internetowym rejestrze aptek. Sąd pierwszej instancji słusznie stwierdził, że brak uzasadnienia wyklucza możliwość jakiejkolwiek polemiki z postanowieniami uchwały”. Co ciekawe, NSA odniósł się także do tego, że „[...] w rozpoznawanej sprawie podjęto rozmowy z właścicielami aptek mających swoją siedzibę w Wyszkowie, celem wypracowania stanowiska dotyczącego godzin pracy aptek w godzinach nocnych w 2020 roku. W trakcie spotkania, które miało miejsce 24 października 2019 r., przedstawiciel skarżącej zgłaszał swe zastrzeżenia, a przedstawiciele innych aptek zwracali z kolei uwagę na problemy z dostępnością w porze nocnej dwóch aptek (w tym prowadzonej przez spółkę), pomimo wyznaczonych im dyżurów. Podzielić należy pogląd Sądu pierwszej instancji, że w sytuacji tego typu, gdzie podmioty objęte zakresem planowanej regulacji zabierają głos w ramach konsultacji i zgłaszają swe uwagi, tym bardziej organ powinien ustosunkować się do tych wniosków, i wyjaśnić, dlaczego nie uwzględnia uwag wskazanych podmiotów odnośnie do ich postulatów”.

konawczemu[50]. Uchwała w tym przedmiocie jest przeprowadzana po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy (powiatu, województwa). Co istotne, w świetle art. 28aa ust. 9 zdanie drugie i trzecie USG uchwałę o udzieleniu wójtowi wotum zaufania rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Z kolei niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania. Oznacza to, że uchwała o nieudzieleniu wotum zaufania może być efektem nie tyle podjęcia stosownej uchwały, ale braku podjęcia uchwały pozytywnej. W oczywisty sposób utrudnia to sporządzenie uzasadnienia w ogólności, a w szczególności takiego, które nie ograniczałoby się do stwierdzenia ram prawnych i faktycznych, ale zawierałoby także motywy stojące za przyjętym rozstrzygnięciem.

Powyższe uwarunkowania nie przeszkodziły sądom administracyjnym w początkowym okresie sprawowania kontroli nad wspomnianymi uchwałami stwierdzania, że w istotny sposób naruszają one prawo, gdyż nie zawierają uzasadnienia. Tytułem przykładu, w jednej ze spraw stwierdzono, że: „Brak uzasadnienia uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania w trybie art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. stanowi istotne naruszenie prawa, albowiem uniemożliwia weryfikację prawidłowości realizacji kompetencji uchwałodawczej przez radę i w istocie nie pozwala zidentyfikować motywów,

50 Zob. B. Wilk, *Sądowa kontrola uchwały w przedmiocie nieudzielenia wotum zaufania (aspekty wybrane). Glosa częściowo krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 czerwca 2024 r. (III OSK 2318/22)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2024, nr 3–4; S. Gajewski, *Obowiązek uzasadnienia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania oraz jego przedmiot i funkcje. Glosa krytyczna do wyroku WSA w Olsztynie z 14.11.2019 r.*, II SA/Ol 785/19, „Finanse Komunalne" 2022, nr 1; T. Judecki, *Skutki braku uzasadnienia uchwały w przedmiocie nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wotum zaufania*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2023, nr 1.

jakimi kierowała się rada. W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna". Stanowisko to wywodzono m.in. z określonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu[51].

Jednakże w nowszym orzecznictwie[52] uznaje się, że: „Uchwała w sprawie wotum zaufania stanowi wyraz oceny radnych co do działalności burmistrza w roku poprzednim, w szczególności w zakresie realizacji polityk, programów i strategii i uchwał rady gminy. Radni w tym zakresie decydują samodzielnie i nie stanowi naruszenia prawa sytuacja, w której radni podejmą uchwałę, której skutkiem nie jest udzielenie wotum zaufania nawet, jeżeli w przekonaniu burmistrza nie ma merytorycznych ku temu podstaw". Podkreślono przy tym, że uchwała w przedmiocie wotum zaufania, „[...] a właściwie wynik przeprowadzonego przez radę głosowania nad nią, jest efektem wewnętrznego przekonania każdego z radnych. W tym przypadku ani organ nadzoru, ani sąd administracyjny nie może badać motywów takiego lub innego sposobu głosowania przez radnych, gdyż to wiąże się z wykonywaniem przez nich mandatu udzielonego przez wyborców. [...] niemożliwym jest uzasadnienie uchwały, która nawet nie była odrębnie procedowana, gdyż jej milczące podjęcie jest konsekwencją niepodjęcia innej uchwały. Nie sposób bowiem dla celów sporządzenia uzasadnienia takiej negatywnej uchwały zrekonstruować motywów radnych, czym się oni kierowali głosując, co ocenili dobrze, a co źle w przedłożonym radzie gminy przez wójta raporcie o stanie gminy". Dostrzega się, że: „W takich przypadkach

51 Wyrok WSA w Szczecinie z 24 lutego 2022 r. (II SA/Sz 978/21), zob. też wyrok WSA w Olsztynie z 14.11.2019 r. (II SA/Ol 785/19).

52 Wyrok NSA z 22 października 2024 r. (III OSK 5253/21).

nie jest możliwe sporządzenie *post factum* uzasadnienia uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania, które odzwierciedlałoby w pełni rzeczywiste motywy, intencje i argumenty głosujących, o ile nie zostały one ujawnione w toku przeprowadzonej debaty nad raportem o stanie gminy. Wówczas wszelka kontrola zewnętrzna (organu nadzoru, a także sądowa) musi ograniczyć się do tego, czy zachowane były podstawowe reguły procesowe związane z jej podjęciem"[53].

5. Wnioski końcowe

Zasadniczo uzasadnienie jest zinstytucjonalizowanym elementem stosowania prawa, związanym wprawdzie z procesem rozstrzygania określonej sprawy, ale wobec rozstrzygnięcia wtórnym. Z kolei w procesie stanowienia prawa uzasadnienie jest związane z projektem aktu prawnego, wniesionym – wraz z tymże projektem – przez uprawniony do tego organ. Pozwala to zarówno podmiotowi decydującemu o brzmieniu aktu prawnego, jak i później interpretatorom tekstu poznać deklarowane intencje projektodawcy. Choć stwierdzenie to może wydawać się truizmem, warto mieć na względzie, że deklarowane przez projektodawcę cele nie zawsze muszą odzwierciedlać faktyczne intencje stojące za określonym projektem interwencji prawodawczej.

Wskazana zasada doznaje wyjątku w przypadku uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, gdyż praktyka samorządowa, usankcjonowana orzecznictwem sądów administracyjnych, instytucjonalizuje uzasadnienie uchwał mających różny charakter prawny, w tym – zwłaszcza w wypadku aktów prawa miejscowego – aktów stanowienia prawa.

53 Wyrok NSA z 13 lipca 2023 r. (III OSK 422/22).

Powyższa praktyka budzi wątpliwości, gdyż obowiązek uzasadnienia uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie wynika *explicite* z przepisów prawa. Jest wywodzony z ogólnych zasad konstytucyjnych, zwłaszcza w drodze wykładni funkcjonalnej, tj. poprzez określenie rezultatu, który za sprawą uzasadnienia należy osiągnąć. Orzecznictwo odwołuje się zarówno do zasady legalności i praworządności (co jest związane zwłaszcza z kontrolą legalności uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego) oraz zasady demokratycznego państwa prawnego (ze szczególnym uwzględnieniem wywodzonej z niej zasady budowania zaufania obywateli do państwa), jak i do reguły proporcjonalności (uzasadnienie ma w tym względzie ilustrować przeprowadzony w toku przyjmowania uchwały test proporcjonalności). W niektórych wypowiedziach sądowych pojawia się odniesienie do Zasad techniki prawodawczej i określonego w nich wymogu uzasadniania projektu aktu prawa miejscowego oraz innych uchwał. Jednakże – co należy zauważyć – wskazana regulacja dotyczy projektów uchwał (nie zaś samych dokumentów), zaś wywodzenie obowiązków prawnych wobec wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego aktów prawnych budzi wątpliwości.

Przeprowadzona analiza wskazuje przy tym, że wymóg uzasadniania uchwał jest w orzecznictwie niejednolicie postrzegany. Pomiędzy skrajnymi zapatrywaniami (że brak uzasadnienia uchwały jest istotnym naruszeniem prawa, lub też, że brak jest przedmiotowego wymogu) plasuje się dominujące obecnie stanowisko, że wprawdzie brak uzasadnienia uchwały jest uchybieniem formalnym, to jednak ma on charakter nieistotny, gdy z innych dokumentów zgromadzonych w toku procedury uchwałodawczej (w tym z protokołów obrad rady i jej komisji) można zdekodować intencje stojące za przyjęciem określonej

uchwały. Analizowane orzecznictwo kładzie szczególny nacisk na obowiązek uzasadniania tych uchwał, które są podejmowane w ramach przysługujących luzów decyzyjnych, przysługujących organowi stanowiącemu. Niezależnie od szerokiego pojmowania „uzasadnienia" w tym ujęciu, warto zastanowić się nad celowością takiego podejścia, mając na względzie, że w każdej sytuacji motywy wydania rozstrzygnięcia są dla organów kolegialnych w istocie motywami deklarowanymi.

Niedostrzeganie dystynkcji w zakresie charakteru prawnego uchwał może zaskakiwać, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że w przypadku aktu normatywnego uzasadnienie przyjęcia określonej regulacji odrywa się od woli projektodawcy wraz z przyjęciem przepisów wyrażających generalne i abstrakcyjne normy, obowiązujące niezależnie od woli i intencji przyświecających projektodawcy. Wątpliwości budzi odnoszenie się do uchwał organów stanowiących, a zwłaszcza do wydawanych przez nie aktów prawa miejscowego, wymogów formułowanych względem indywidualnych aktów administracyjnych.

Warto przy tym zauważyć, że dla analizowanych orzeczeń istotnym aspektem nie jest charakter prawny uchwały, przede wszystkim to, czy stanowi ona akt normatywny (akt prawa miejscowego), czy też akt stosowania prawa. Słowem, argumentacja przyjmowana w orzeczeniach nie jest uwarunkowana charakterem prawnym aktu. Wymownie obrazuje to – z jednej strony – przykład aktów prawa miejscowego wydawanych na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, z drugiej zaś –uchwały w sprawie wotum zaufania, której nie sposób przypisać normatywnego charakteru[54].

54 Uchwały te są aktami stosowania prawa, a nadto odnoszą się do realizacji przez organ stanowiący funkcji kontrolnej, zatem do relacji wewnętrznych pomiędzy dwoma organami władzy publicznej.

Wyjątkowo rzadko jest dostrzegana także problematyka samego sporządzania uzasadnień uchwał. Impulsem do pochylenia się nad tym zagadnieniem stały się sprawy związane z sądową kontrolą uchwał w przedmiocie udzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania. Z mocy szczególnej regulacji prawnej przyjęcie uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania może stać się prawną konsekwencją braku większości podczas głosowania nad uchwałą pozytywną, tj. uchwałą o udzieleniu wotum zaufania. Wówczas nie sposób sporządzić uzasadnienia uchwały, zwłaszcza w taki sposób, aby oddawała ona rzeczywiste intencje organu. Niemniej jednak zagadnienie to jest szersze, wiąże się z problematyką uzasadniania rozstrzygnięć organów kolegialnych, które – względem projektu – w toku prac prawodawczych mogą zostać istotnie zmodyfikowane. Brak procedury sporządzenia uzasadnień uchwał sprawia, że najlepszą praktyczną metodą może okazać się przygotowywanie ogólnych projektów uzasadnień, oddających stan prawny i niesporny stan faktyczny. Jednakże z uwagi na taką ogólnikowość warto się zastanowić, czy uzasadnienie uchwały nie traci wówczas sensu, stając się jedynie formalnym wymogiem dopełnianym z myślą o potencjalnej kontroli sądowej.

Odmienną kwestią jest publikowanie w wojewódzkich dziennikach urzędowych uzasadnień uchwał stanowiących akty prawa miejscowego (tj. tych uchwał, które podlegają ogłoszeniu). Praktyka i w tym względzie jest niejednolita[55]. Poza tym pomimo że w wojewódzkich dziennikach urzędowych publikuje się uchwały bez uzasadnienia, to akty te wraz z uzasadnieniami są udostępniane

55 Przykładowo uchwałę nr XVIII/163/25 Rady Gminy Hyżne z dnia 29 września 2025 r. w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Hyżne miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2025 r. poz. 3871) ogłoszono wraz z uzasadnieniem.

na stronach internetowych urzędów gmin[56]. Taka sytuacja bez wątpienia nie sprzyja przejrzystości systemu prawnego.

Streszczenia

Uzasadnienie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w świetle zasad konstytucyjnych

W praktyce samorządowej ukształtowała się praktyka uzasadniania aktów prawnych (w tym aktów prawa miejscowego), choć zasadniczo uzasadnienie w ramach procesu prawodawczego wiązane jest z projektem aktu. Głównym celem opracowania jest ustalenie, jak argumentuje się wymóg uzasadniania uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności w odniesieniu do zasad konstytucyjnych. Badaniu poddano także charakter prawny uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów konstytucyjnych oraz ustawowych regulacji dotyczących samorządu terytorialnego. W artykule przedstawiono wyniki analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, odnoszącego się do wymogu uzasadniania uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

56 Biorąc za przykład uchwałę nr LXIX/871/23 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 28 września 2023 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie, należy stwierdzić, że ogłoszona uchwała (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2023 r. poz. 5604) nie zawiera uzasadnienia, podczas gdy uzasadnienie to zawiera uchwała opublikowana na stronie podmiotowej BIP gminy, https://bip.katywroclawskie.pl/artykul/uchwala-nr-lxix-871-23-w-sprawie-ustalenia-maksymalnej-liczby-zezwolen-na-sprzedaz-napojow-alko. Tymczasem, jak wskazano w poprzedzającym przypisie, można odnotować przykłady ogłaszania w oficjalnym publikatorze analogicznych uchwał organów stanowiących.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, akty prawa miejscowego, ustawowe regulacje, orzecznictwo sądów administracyjnych, wymogi konstytucyjne, uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

The justification for a resolution of a local government deliberative body considering constitutional principles

In local government practice, resolutions are frequently accompanied by statements of reasons, even though the requirement to provide justification in the legislative process is generally associated with draft legislation. The primary aim of this study is to identify the arguments supporting the requirement to provide reasons for resolutions adopted by the decision-making bodies of local government units, particularly in the light of constitutional principles. The article also examines the legal nature of such resolutions, with particular emphasis on constitutional requirements and statutory provisions governing local government. It further presents the results of an analysis of administrative court case law concerning the requirement to provide reasons for resolutions adopted by local government bodies.

Keywords: local government, local enactments, statutory regulations, administrative court case law, constitutional requirements, resolutions of local government legislative bodies.

Literatura

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Bąkowski T., Zasady *techniki prawodawczej a prawotwórstwo organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 2006, nr 1.

Bielska-Brodziak A., *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni*, Warszawa 2017.

Chmielnicki P., *Uniwersalna metoda oceny skutków regulacji prawnych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 7–8.

Czerw J., *Stanowienie uchwał przez radę gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 12.

Dudziak S., Akty *prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 3.

Gajewski S., *Obowiązek uzasadnienia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania oraz jego przedmiot i funkcje. Glosa krytyczna do wyroku WSA w Olsztynie z 14.11.2019 r.*, II SA/Ol 785/19, „Finanse Komunalne" 2022, nr 1.

Gut D., *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych w świetle Konstytucji RP* [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. W. Piątek, Warszawa 2019.

Hauser R., *Orzecznictwo sądowoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 3.

Judecki T., *Skutki braku uzasadnienia uchwały w przedmiocie nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wotum zaufania*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2023, nr 1.

Kulesza M., *„Źródła prawa" i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny" 2023, nr 1–2.

Kunert J., *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny" 2008, nr 1–2.

Mijal P., *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2007, nr 5−6.

Niżnik-Dobosz I. [w:] *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, red. M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, LEX/el. 2022.

Płonka-Bielenin K., *Gminne akty prawa miejscowego wydawane na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – wnioski i postulaty*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 6.

Rzucidło I., *Uzasadnienie orzeczenia sądowego. Ujęcie teoretyczne a poglądy orzecznictwa*, Warszawa 2020.

Świtał P., *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania lokalnej wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny" 2019, nr 11.

Wiącek M., *Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2013, nr 3.

Wilk B., *Sądowa kontrola uchwały w przedmiocie nieudzielenia wotum zaufania (aspekty wybrane). Glosa częściowo krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 czerwca 2024 r. (III OSK 2318/22)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2024, nr 3–4.

Zieliński M., Ziembiński Z., *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988.

Ziemski K., *Granice prawa miejscowego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.