



Bydgoszcz, 20 sierpnia 2026 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

**Pan
Paweł Gulewski
Prezydent Miasta Torunia**

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.76.2026

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 499/26 Rady Miasta Torunia z dnia 16 lipca 2026 r. w sprawie zasad powoływania okręgów będących jednostkami pomocniczymi Gminy Miasta Toruń oraz nadania im statutów.

UZASADNIENIE

W dniu 16 lipca 2026 r. Rada Miasta Torunia działając na podstawie art. 5 ust. 2 oraz art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662- dalej u.s.g.) oraz § 11 ust. 2 pkt 1 i § 60 Statutu Gminy Miasta Toruń (uchwała nr 146/99 Rady Miasta Torunia z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasta Toruń – Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2020 r. poz. 3209 z późn. zm.) podjęła uchwałę w sprawie zasad powoływania okręgów będących jednostkami pomocniczymi Gminy Miasta Toruń oraz nadania im statutów.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 21 lipca 2026.

Zawiadomieniem z 30 lipca 2026 r. znak: WNK.IV.4131.76.2026 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie oceny legalności uchwał, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.s.g. jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami albo z ich inicjatywy. Natomiast zasady tworzenia (...) jednostki pomocniczej określa statut gminy (ust. 3). Ponadto art. 35 ust. 1 tej ustawy określa, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej rada gminy określa statutom po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, z kolei statut ten powinien określać w szczególności nazwę i obszar jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 1 u.s.g.).

Kwestionowaną uchwałę podjęto jako akt prawa miejscowego, który ustala przepisy powszechnie obowiązujące. Podstawowe zarzuty dotyczą przyjętego sposobu tworzenia okręgów (jednostek pomocniczych) oraz procedury konsultacji społecznych projektu utworzenia okręgów oraz regulacji statutów jednostek pomocniczych.

Mocą § 7 uchwały w załączniku nr 3 określono granice okręgów oraz ustalono nazwy każdego Okręgu. Jednocześnie w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały ustalono wzorcowy statut Okręgu. Z przedstawionej regulacji (aktu prawa miejscowego) wynika, że granice i nazwy okręgów oraz wzorcowy statutu mają charakter wiążący (rozstrzygający). Natomiast w § 5 uchwały postanowiono, że Rada Miasta podejmie odrębną uchwałę w sprawie utworzenia okręgu oraz ustali statut na podstawie wzorcowego statutu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały.

Wobec tego zarzuty dotyczą przyjętego sposobu tworzenia okręgów w nawiązaniu do przedstawionych przepisów ustawy. W szczególności treść uchwały umniejsza znaczenie właściwego rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnych jednostek pomocniczych oraz tworzy wewnętrzną, systemową niespójność analizowanych rozwiązań. W takim przypadku niezbędne jest również zidentyfikowanie właściwego przedmiotu konsultacji społecznych.

Skoro ustawodawca zaliczył nazwę i obszar jednostki pomocniczej do obligatoryjnych elementów statutu, to konsultacja z mieszkańcami w tym zakresie musi pozostać w rzeczywistym związku z treścią uchwalonego aktu.

Kwestia ta jest również przedmiotem złożonych przez mieszkańców Gminy Miasta Toruń skarg, którzy zwracają uwagę ponadto na naruszenie § 11 ust. 2 pkt 1 i § 60 Statutu Gminy Miasta Toruń. Przepisy te stanowią o obowiązku prowadzenia konsultacji z mieszkańcami przy tworzeniu jednostek pomocniczych zawierając określenie ich przedmiotu (§ 11 ust. 3 statutu miasta), wyłożenie projektu do publicznego wglądu (ust. 4) oraz podanie do wiadomości publicznej stanowiska wobec wniosków i opinii zgłoszonych w toku konsultacji (ust. 7). Wszystkie te działania poprzedzone winny być analizą przesłanek wynikających z § 60 ust. 3 Statutu Miasta. Brak jest informacji, że przed przyjęciem nazwy „Wrzosa Wschód” przeprowadzono analizę tych przesłanek tj. liczby mieszkańców, zbliżony układ osadniczy i przestrzenny, więzi społeczne i gospodarcze oraz czynniki historyczne, które miały wpływ na ukształtowanie się danej wspólnoty. Nie wynika to również z raportu podsumowującego konsultacje społeczne w sprawie powołania okręgów z lutego 2026 r., wynika natomiast, że konsultowano projekt uchwały z nazwą okręgu "Jar" (str. 6 i 10 raportu).

Zatem Rada Miasta uchwaliła nazwę okręgu, której mieszkańcom nie przedstawiono, bazując w tym zakresie jedynie na poprawce Konwentu Seniorów z dnia 9.07.2026 r.

Narusza prawo również regulacja zawarta w § 6 ust. 1 zał. nr 2 do uchwały gdzie przewiduje się możliwość głosowania wyłącznie w formie elektronicznej. Takie rozwiązanie nie jest zgodne z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 Konstytucji RP) oraz zasadą powszechności wyborów, prowadząc do faktycznego wykluczenia części mieszkańców, w szczególności osób starszych, osób z niepełnosprawnościami, osób nie posiadających dostępu do internetu lub odpowiednich kompetencji cyfrowych. Nie niweluje tej bezalternatywności możliwość przedstawiona w § 7 ust. 2 zał. nr 2 do uchwały gdyż nie zapewnia rzeczywistej tajności głosowania i nie eliminuje ryzyka oddania głosu pod wpływem lub presją osób trzecich.

Ponadto u.s.g. nie przewiduje możliwości przeprowadzenia wyborów do organów jednostek pomocniczych wyłącznie w formie elektronicznej, dodatkowo może to naruszać zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż cele uchwały mogły zostać osiągnięte przy zastosowaniu rozwiązań mniej ingerujących w prawa mieszkańców dopuszczając możliwość głosowania alternatywnego (tradycyjnego).

Na koniec należy zwrócić również uwagę na postanowienie § 20 ust.1 zał. nr 1 do uchwały, w którym przypisano Komisji Rewizyjnej kompetencje nadzorcze, co nie jest zgodne z art. 18 ust. 4 u.s.g. stanowiącym, że komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli (...). Analogiczne uregulowanie zawiera Statut Gminy Miasta Toruń w § 33 pkt 5. Zatem ani u.s.g. ani Statut nie przyznają Komisji Rewizyjnej kompetencji do sprawowania nadzoru nad jednostkami pomocniczymi. Pojęcia „kontrola” i „nadzór” nie są tożsame. Nadzór oznacza kompetencję szerszą od kontroli i obejmuje możliwość ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego, podczas gdy kontrola polega na ocenie jego działalności według określonych kryteriów.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 u.s.g. : „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego 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 faktu, że nie ma możliwości konwalidacji kwestionowanych regulacji uchwały poprzez ich uchylenie w części, należało stwierdzić nieważność uchwały w 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