



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 28 grudnia 2023 r.

WNP-I.4131.255.2023.MW

### **Rada Powiatu Piaseczyńskiego**

#### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, z 2023 r. poz. 572)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXIII/3/23 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Powiatu Piaseczyńskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok, w części, tj. w zakresie § 3.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 30 listopada 2023 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę Nr LXIII/3/23 w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Powiatu Piaseczyńskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu Piaseczyńskiego zawiadomienia w dniu 4 grudnia 2023 r. znak: WNP-I.4131.255.2023.

Z uwagi na wiążący trzydziestodniowy termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, organ nadzoru uznał za zasadne stwierdzenie nieważności uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Analizując treść przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w § 3 w sposób istotny narusza art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej: „u.s.p.”, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), na skutek podjęcia skarżonej uchwały w trybie właściwym dla aktów prawa miejscowego.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi, m.in. art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), zwaną dalej: „u.d.p.p.”.

Normę kompetencyjną do uchwalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rocznego programu współpracy w organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 2 u.d.p.p. stanowi art. 5a ust. 1 u.d.p.p. Organ nadzoru wskazuje, że delegacja zawarta w art. 5a u.d.p.p. upoważnia Radę Powiatu do wskazania w uchwale działań, czynności do wykonania w danym roku w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. Przepis art. 5a u.d.p.p. przewiduje wyłącznie upoważnienie do uchwalenia przez Radę Powiatu aktu prawnego o charakterze programowym, zawierającego jedynie przepisy zadaniowe.

Z kolei przepis zawarty w art. 5a ust. 4 u.d.p.p. zawiera otwarty katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Zgodnie z art. 5a ust. 4 u.d.p.p., obligatoryjnymi elementami rocznego programu współpracy są:

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zasady współpracy;
- 3) zakres przedmiotowy;
- 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2;
- 5) priorytetowe zadania publiczne;
- 6) okres realizacji programu;
- 7) sposób realizacji programu;
- 8) wysokość środków planowanych na realizację programu;
- 9) sposób oceny realizacji programu;
- 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Przywołany wyżej przepis określa niezbędne minimum postanowień, jakie powinna zawierać uchwała ustanawiająca program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

Poprzedzając szczegółowe rozważania, wskazać należy, że w przedmiotowej sprawie Rada Powiatu błędnie przyjęła, iż uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie zatem z § 3 uchwały akt ten wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia jego ogłoszenia

w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Organ nadzoru wskazuje, iż z samego faktu podjęcia przez radę powiatu stosownej uchwały, nie można wyprowadzić wniosku, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Wadliwa kwalifikacja przedmiotowej uchwały jako aktu prawa miejscowego spowodowała błędne określenie daty jej wejścia w życie. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały niebędącej aktem prawa miejscowego, tym samym uzależnienie jej obowiązywania od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa. W ocenie organu nadzoru uchwała prawidłowa pod kątem prawnym powinna czynić zadość wymogom formalnym i materialnym, treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a jej tryb podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom.

Organ nadzoru wskazuje, iż program uchwalany na podstawie art. 5a ust. 1 u.d.p.p. nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, zatem nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. W ocenie organu nadzoru kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Stanowisko organu nadzoru jest zgodne z poglądem zawartym w judykaturze. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto zatem, że jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to w sprawie możemy mieć do czynienia z aktem prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2022 r., sygn. III OSK 7161/21; wyrok NSA z 19 czerwca 2019 r. sygn. II OSK 2048/17).

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez rady powiatu, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące. Ponadto w świetle art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Przedmiotowej uchwale nie można przypisać cech aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała podjęta na podstawie art. 5a u.d.p.p. jest aktem kierownictwa wewnętrznego, która nie mieści się w katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Rada Powiatu uznając skarżoną uchwałę za akt prawa miejscowego przekroczyła upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 1 tejże ustawy. Niedopuszczalnym jest zatem uzależnienie wejścia w życie przedmiotowej uchwały od publikacji w dzienniku urzędowym.

Organ nadzoru wskazuje, iż analiza treści Programu, przyjętego przedmiotową uchwałą, prowadzi do wniosku, iż Rada Powiatu zawarła w nim wszystkie prawnie wymagane elementy, normując wymienione powyżej kwestie. Błędnie jednak nadała uchwale charakter aktu prawa miejscowego. Podkreślić należy, iż uchwalany corocznie przez radę powiatu program jest aktem o charakterze planistycznym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania dla organu wykonawczego. Na podstawie tego Programu organ wykonawczy prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 u.d.p.p., czyniąc to we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. (wyrok NSA z 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16). Jest to dokument zawierający pewną strategię i zarys zamierzeń organu administracji publicznej we wskazanym zakresie, który nie reguluje praw i obowiązków w sposób powszechny. W rzeczywistości jest to plan działania wiążący jedynie organy powiatu i jednostki im podległe. Należy wskazać, że uznanie uchwały za akt prawa miejscowego wymaga wystąpienia w jej treści przynajmniej jednej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, co oznacza, że prawa lub obowiązki wynikające z tej normy są adresowane do nieograniczonego kręgu adresatów i nadają się do wielokrotnego stosowania. Uchwała ta nie zawiera takich norm, zawiera jedynie postanowienia o charakterze organizacyjnym co oznacza, że nie ma ona charakteru aktu prawa miejscowego i nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Brak jest również przepisu szczególnego, który nakazywałby ogłoszenie w dzienniku urzędowym rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W tej sytuacji celowym i uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności w części obejmującej § 3 kwestionowanej uchwały. W wyniku powyższego uznać należy, że akt wszedł w życie z dniem jego wydania. Stanowisko to pozostaje spójne z poglądami prezentowanymi w orzecznictwie: „W tym kontekście trzeba rozróżnić sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego, ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2677/15)”.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, przyjęć należy, że wystarczającym jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazuje na jej prawotwórczy charakter, tj. § 3. Wykazana wada nie uzasadniała konieczności unieważnienia przedmiotowej uchwały w całości. Nie powoduje to, że przedmiotowa uchwała, po unieważnieniu § 3, będzie pozbawiona regulacji dotyczących terminu wejścia w życie. Wymagania dotyczące zasad ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejścia w życie aktu dotyczą prawa miejscowego, a nie aktów obowiązujących wewnątrz, gdyż nie ma ustawowego obowiązku ich publikacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2447/15”).

Wskazać nadto należy, iż Rada Powiatu Piaseczyńskiego w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, która wynika wprost z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wykonując kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniu ustawowym, organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązane są działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Reasumując, wskazać należy, iż Rada Powiatu, uznając przedmiotową uchwałę za akt prawa miejscowego, w sytuacji, gdy uchwała podjęta na podstawie art. 5a ust. 1 u.d.p.p. stanowi akt o charakterze kierownictwa wewnętrznego, w sposób istotny naruszyła prawo.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały wyłącznie w zakresie ustaleń zawartych w § 3 uchwały, co na mocy art. 79 ust. 2 u.s.p. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w części objętej stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/