



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**§ 3. we fragmencie: „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i” uchwały Nr XLIX/311/2023 Rady Powiatu Górowskiego z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Powiatu Górowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2024 rok.**

### Uzasadnienie

Rada Powiatu Górowskiego, na sesji w dniu 28 listopada 2023 r., działając na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz 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 ze zm.), podjęła uchwałę Nr XLIX/311/2023 w sprawie uchwalenia Programu współpracy Powiatu Górowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2024 rok, zwaną dalej również „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru za pośrednictwem ePUAP w dniu 5 grudnia 2023 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 we fragmencie: „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i” uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na błędnym skierowaniu uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.**

W §3 uchwały Rada Powiatu Górowskiego postanowiła, że podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. Oznacza to, że Rada nadała przedmiotowej uchwale przymiot aktu prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru, nadanie przedmiotowej uchwale waloru aktu prawa miejscowego nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Tym samym wobec przedmiotowej uchwały nie znajdują zastosowania regulacje art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis art. 13 pkt 2 tej ustawy stanowi, iż w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Kwestionowana uchwała nie jest żadnym z tych aktów. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych „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.”

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż: „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszące się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami

administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Stanowią zatem prawo dla wszystkich, którzy znajdą się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania” (postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r. sygn. akt IV SA/Po245/18). Podobne stanowisko zajmuje również Naczelny Sąd Administracyjny (por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 674/11). Dla uznania uchwały za akt prawa miejscowego wystarczającym jest, aby zawierała ona przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż badana uchwała nie spełnia wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. Stosownego zastrzeżenia w tym zakresie nie uczynił sam ustawodawca, a dokonana przez organ nadzoru ocena charakteru norm zawartych w tej uchwale prowadzi do wniosku, iż nie zawierają one żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie można dokonać również w oparciu o przepis art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, albowiem żaden przepis szczególny nie wprowadza obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

W ocenie organu nadzoru art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, będący podstawą prawną badanej uchwały, nie stanowi upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Przepis ten stanowi podstawę do wydawania programów - nie stanowi jednak kompetencji do tworzenia norm powszechnie obowiązujących. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, uchwała rady gminy wprowadzająca roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, ma jedynie charakter programowy i zadaniowy, tj. dotyczy wyłącznie działalności organu, do którego została skierowana, a jej adresatem są podmioty ją realizujące.

W orzecznictwie sądów administracyjnych i organów nadzoru rozróżnia się 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 niejako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny, który obowiązuje od dnia jego podjęcia lub innego dnia wskazanego wprost w treści uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

I Wicewojewoda Dolnośląski

**Jarosław Kresa**