



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 września 2025 r.

WP-O.4131.11.2025

**Rada Powiatu
w Makowie Mazowieckim**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/115/25 Rady Powiatu w Makowie Mazowieckim z dnia 21 sierpnia 2025 r. *w sprawie Intronizacji Jezusa Chrystusa na Króla Powiatu Makowskiego.*

Uzasadnienie

W dniu 21 sierpnia 2025 r. Rada Powiatu w Makowie Mazowieckim podjęła uchwałę Nr XVI/115/25 *w sprawie Intronizacji Jezusa Chrystusa na Króla Powiatu Makowskiego.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością powiatu, w dniu 25 sierpnia 2025 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Powiatu wskazała art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, z późn. zm.; dalej: *u.s.p.*)

Organ nadzoru, prowadząc postępowanie wyjaśniające, zwrócił się pismem z dnia 27 sierpnia 2025 r. znak: WP-O.4130.102.2025 do Przewodniczącego Rady Powiatu o udzielenie szczegółowych informacji na temat sposobu procedowania wyżej wymienionej uchwały oraz o przesłanie wszelkich dokumentów dotyczących działań organów Powiatu

Makowskiego podjętych w przedmiotowej sprawie, mogących mieć wpływ na ocenę zgodności z prawem badanej uchwały.

Z nadesłanych przez Przewodniczącego Rady w dniu 3 września 2025 r. dokumentów wynika, że uchwała została podjęta w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Projekt uchwały, wraz z listami poparcia mieszkańców powiatu, był przedmiotem obrad Komisji Oświaty, Zdrowia, Bezpieczeństwa i Spraw Społecznych. Został także zaopiniowany przez Zarząd Powiatu (uchwała Zarządu Powiatu w Makowie Mazowieckim nr 223/25 z dnia 8 sierpnia 2025 r.), który stwierdził brak podstawy prawnej do przyjęcia zgłoszonej uchwały. Pomimo to Rada przegłosowała uchwałę.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła: „Intronizuje się Jezusa Chrystusa na Króla Powiatu Makowskiego”. Mocą § 2 uchwały Rada ustanowiła dzień 21 czerwca Dniem Jezusa Chrystusa Króla Powiatu Makowskiego. W § 3 wykonanie uchwały powierzyła Zarządowi Powiatu, zaś w § 4 przewidziała wejście w życie uchwały z dniem podjęcia.

Analizując nadesłane przez Przewodniczącego dokumenty oraz badaną uchwałę organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. W związku z powyższym pismem z dnia 9 września 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Powiatu Makowskiego o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVI/115/25.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały należy mieć na uwadze, że oceny tej trzeba dokonywać z uwzględnieniem art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), który stanowi, że *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Oznacza to, że organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które zezwala prawo. Normę zawartą w art. 7 *Konstytucji* należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły, z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone. A zatem Rada Powiatu, jako organ administracji publicznej, chcąc podjąć jakieś działanie, musi zastosować normę prawną wyraźnie zezwalającą na takie działanie, która określa kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jej aktywności.

W myśl konstytucyjnej zasady legalizmu, czynność organu samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy brak jest normy ustawowej konkretnie i wprost upoważniającej go do jej

podjęcia, nieuchronnie prowadzi do wniosku, że działanie to jest sprzeczne z prawem, albowiem nie znajduje umocowania prawnego. W ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się nielegalność uchwał i innych aktów jednostek samorządu terytorialnego, które wykraczają poza zadania powierzone im w ustawie.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 *u.s.p.*, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, natomiast w myśl art. 4 ust. 3 *u.s.p.*, ustawy mogą określać inne zadania powiatu. Są to sprawy wynikające z przepisów prawa, nakładających na władze publiczne określone uprawnienia lub obowiązki o charakterze wykonawczym, których realizacja następuje na obszarze jednostki samorządu terytorialnego. Z uwzględnieniem przywołanych regulacji, dotyczących obszaru działania powiatu, należy analizować zakres uprawnień organu stanowiącego wskazany w art. 12 *u.s.p.*, który określa zakres właściwości rady powiatu i podkreśla, że wymienione zadania należą do wyłącznej właściwości rady powiatu. Zgodnie z art. 12 ust. 11 *u.s.p.* podejmowanie uchwał w innych sprawach (czyli poza wymienionym katalogiem) może mieć miejsce tylko wtedy, gdy sprawy te są zastrzeżone ustawami do kompetencji rady powiatu. W świetle przywołanych przepisów *u.s.p.* poza granicami właściwości powiatu, a więc również jej organów, znajdują się sprawy ogólnokrajowe, czy należące na mocy ustaw szczególnych do właściwości innych organów samorządowych, państwowych lub organizacji społecznych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie podkreśla się nielegalność uchwał i innych aktów jednostek samorządu terytorialnego, które wykraczają poza zadania powierzone im w ustawie i to niezależnie od nazwy wydanego aktu bądź jego normatywnego czy pozanormatywnego charakteru. Naczelny Sąd Administracyjny, oceniając zgodność z prawem uchwały (stanowiska) organu stanowiącego gminy (miasta) wskazał, iż: „aby stwierdzić legalność określonego aktu pochodzącego od jednostki stanowiącej, tj. rady gminy konieczne jest ustalenie, czy dotyczy on zadań powierzonych Radzie, bowiem jedynie w takim zakresie możliwe jest wydawanie nawet niewiążącego stanowiska, czy też opinii (...) Tymczasem podjęte Stanowisko nie tylko wykroczyło poza ten zakres, wypowiadając się w sprawie dopuszczalnej interpretacji prawa, ale i wkraczało w zakres zadań innych organów, co dodatkowo wskazywało na braki w podstawie prawnej, w tym przypadku powinna ona nie tylko mieścić się w zakresie zadań gminy, ale znajdować wyraźne upoważnienie ustawowe” (wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17).

W świetle poczynionych w niniejszym rozstrzygnięciu rozważań, dotyczących ciążącego na radzie powiatu, podobnie jak na każdym organie administracji publicznej,

obowiązku kierowania się w swej działalności zasadą legalizmu, jak też przyznanych jej przez ustawodawcę uprawnień, nie budzi wątpliwości, że ani w katalogu zawartym w art. 4 ust. 1 i ust. 3 *u.s.p.* stanowiącym wykaz zadań powiatu, ani w katalogu kompetencji rady określonym w art. 12 tego aktu nie mieści się sprawa, która jest przedmiotem zaskarżonej uchwały Rady Powiatu w Makowie Mazowieckim. Kontrolowana uchwała nie zawiera oprócz przepisu art. 12 pkt 11 *u.s.p.* odesłania do innych ustaw szczególnych, w których zawarta byłaby norma upoważniająca do jej podjęcia. Za prawidłowe należy zatem uznać stwierdzenie organu nadzoru, że uchwała została podjęta bez ustawowego upoważnienia.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że rozważana uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, co istotnie narusza art. 7 *Konstytucji RP*, stanowiący ważną dyrektywę interpretacyjną, która zakazuje rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych i domniemywania kompetencji organów władzy publicznej. Ten ostatni zakaz wyklucza działania organów władz publicznych bez odpowiedniego przyzwolenia przez prawo. Realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy upoważniającej i nie może poszukiwać analogii w innych przepisach prawa, odnoszących się do innych, nawet podobnych regulacji w ramach przyznanych mu przez ustawodawcę kompetencji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 203/21). Zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, określoną w art. 2 *Konstytucji*, organy samorządu terytorialnego mogą prowadzić działalność prawotwórczą jedynie w zakresie, w jakim zostały do tego upoważnione. Organy te nie mogą domniemywać swoich uprawnień prawotwórczych ani interpretować ich w sposób rozszerzający. W orzecznictwie sądowym oraz stanowisku doktryny prawa wielokrotnie podkreślano, że do zasad systemu prawa w Polsce zalicza się: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz stosowania wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze, a także regułę, że wyznaczenie organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99; OTK 2000/5/141). Nie ulega również wątpliwości, że wydanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu (uchwały, zarządzenia) bez podstawy prawnej jest istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1242/08, Lex 478532). Co do zasady, organ stanowiący powiatu może podejmować uchwały o charakterze intencyjnym. Niemniej jednak tego rodzaju akty muszą mieścić się w zakresie działania powiatu, a także znajdować wyraźne upoważnienie ustawowe.

Należy podkreślić, że okoliczność, iż uchwała nr XVI/115/25 została podjęta z inicjatywy obywateli (mieszkańców powiatu makowskiego), którym art. 42a *u.s.p.* przyznaje prawo do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą, nie zmienia faktu, że uchwałę podjęto bez podstawy prawnej. Bez względu bowiem na to, w jaki sposób zainicjowano proces uchwałodawczy, akt prawny podejmowany przez Radę Powiatu musi mieścić się w kompetencjach organu stanowiącego, co w analizowanym przypadku nie miało miejsca.

Opisane powyżej uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa, za istotne naruszenie prawa uznaje się podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt zawiera uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 u.s.p. uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała nr XVI/115/25 Rady Powiatu w Makowie Mazowieckim istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w całości, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/