



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.196.8.2025.MF

Wrocław, 18 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie: „po upływie 14 od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XXII/552/2025 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Samorządu Województwa Dolnośląskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na Dolnym Śląsku w 2026 r.”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2025 r., działając na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581) oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338), Sejmik Województwa Dolnośląskiego podjął uchwałę Nr XXII/552/2025 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Samorządu Województwa Dolnośląskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na Dolnym Śląsku w 2026 r.”, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 3 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 we fragmencie: „po upływie 14 od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” 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 Sejmik Województwa Dolnośląskiego postanowił, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Oznacza to, że Sejmik nadał 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 stanowiące 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 sejmiku województwa 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. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, stanowiącego że na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części, 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. Tym bardziej uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 18 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa stanowiącego, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy 1) stanowienie aktów prawa miejscowego, w szczególności: a) statutu województwa, b) zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim, c) zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwała w przedmiocie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o organizacji pożytku publicznego i o wolontariacie nie stanowi uchwały, o których mowa w art. 18 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych i organów nadzoru rozróżnia się sytuację, w której organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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 organ stanowiący 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.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest skierowanie badanego aktu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jak uczyniono to w § 3 uchwały. Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały sejmiku województwa ustawodawca przewidział

w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

W związku ze stwierdzeniem nieważności § 3 uchwały we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono 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. 82a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu samorządu województwa wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska