



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.41.2025

Katowice, dnia 17 stycznia 2025 r.

Rada Powiatu w Bielsku- Białej

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/9/87/24 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie planu pracy Rady Powiatu w Bielsku-Białej na 2025 r. w części określonej w kolumnie III tabeli zamieszczonej w załączniku do uchwały w zakresie sformułowań „Zarząd Dróg Powiatowych”, „Powiatowy Rzecznik Konsumentów”, „Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie”, „Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności”, „Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny”, „Zarząd Powiatu” - jako sprzecznej z art. 93 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP” oraz z § 4 ust. 1 Statutu Powiatu Bielskiego, przyjętego Uchwałą Nr V/61/389/18 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 11 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Bielskiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2018 r. poz. 6356 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 19 grudnia 2024 r. Rada Powiatu w Bielsku- Białej, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr VII/9/87/24 w sprawie planu pracy Rady Powiatu w Bielsku- Białej na 2025 r., zwaną dalej „uchwałą”.

Na mocy § 1 uchwały Rada załącznikiem do niej uczyniła plan pracy Rady Powiatu w Bielsku-Białej na 2025 r., zwany dalej „Planem”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 19 grudnia 2024 r. Podstawę prawną dla jej podjęcia stanowi § 4 ust. 1 Statutu Powiatu Bielskiego, zgodnie z którym to przepisem *Rada Powiatu działa w oparciu o roczny plan pracy uchwalony na koniec roku kalendarzowego na rok następny.*

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że częściowo jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 93 Konstytucji RP:

- 1. Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.*
- 2. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.*
- 3. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.*

Wpierw zauważyć należy, że choć w powołanym przepisie mowa wyłącznie o aktach przyjmowanych przez Radę Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów, to zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego regulacje te należy odnosić do wszystkich aktów prawa wewnętrznego, a co za tym idzie, także tych, pochodzących od organów stanowiących powiatów (wyrok TK z 1.12.1998 r., K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116).

Następnie podkreślić zaś wypada, że [...] przy redagowaniu projektu aktu prawa wewnętrznego należy pamiętać o tym, że adresatami norm prawnych w nim zawartych nie mogą być osoby fizyczne, osoby prawne czy inne jednostki organizacyjne, które nie są podporządkowane organowi wydającemu akt ani nadzorowane przez niego. Co istotne, dotyczy to nie tylko norm nakładających nakazy czy zakazy, lecz także norm, które konstruowałyby дозволения (uprawnienia) dla tych podmiotów (M. Kaczocha, *Rozdział 4 Redagowanie projektu aktu prawa wewnętrznego* [w:] *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020).

Uwzględniając powyższe koniecznym staje się uznanie, że przyjęty Plan stanowi akt o charakterze wewnętrznym, który winien odnosić się wyłącznie do kwestii związanych z organizacją i trybem działania Rady. Uchwała taka nie może zatem zawierać postanowień kształtujących prawa, a tym bardziej nakładających obowiązki na podmioty zewnętrzne względem Rady. Także z § 4 ust. 1 Statutu Powiatu Bielskiego jednoznacznie wynika, że winna ona określać plan pracy samej Rady.

Tymczasem realizatorami wielu zaplanowanych do wykonania przez Radę zadań uczyniono podmioty stojące poza jej strukturą organizacyjną. Do podmiotów tych należą Zarząd Dróg Powiatowych (zadania zaplanowane na luty), Powiatowy Rzecznik Konsumentów (zadania zaplanowane na marzec), Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie i Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności (zadania zaplanowane na kwiecień), Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny (zadania zaplanowane na wrzesień) oraz Zarząd Powiatu (zadania zaplanowane na listopad i grudzień).

W tym miejscu powtórzyć wypada, że akt wewnętrzny to akt prawotwórczy obowiązujący tylko jednostki organizacyjne podległe organowi państwa wydającemu ten akt (M. Kaczocha, *Rozdział 4 REDAGOWANIE PROJEKTU AKTU PRAWA WEWNĘTRZNEGO* [w:] *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020). Jeżeli zatem analizowana uchwała stanowi akt prawa wewnętrznego, Rada nie była władna do wyznaczania w nim jako realizatorów poszczególnych zadań podmiotów stojących poza jej strukturą organizacyjną.

Ponadto, zastosowanie przez Radę powyższego zabiegu doprowadziło do wewnętrznej sprzeczności badanego aktu. Jak wynika z tytułów uchwały i samego Planu, a także postanowienia § 1 uchwały, w akcie tym określony miał zostać harmonogram funkcjonowania Rady. Winien być to zatem akt odnoszący się ściśle i wyłącznie do wewnętrznej działalności tego organu. Wskazywanie w nim na odmienne podmioty, stoi zatem w sprzeczności nie tylko z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, ale także samym celem przedmiotowego aktu określonym w § 4 ust. 1 Statutu Powiatu Bielskiego.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/9/87/24 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie planu pracy Rady Powiatu w Bielsku-Białej na 2025 r. - w części określonej we wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego