



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 5 listopada 2025 r.

Poz. 6164

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.616.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 października 2025 r.

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/18/169/25 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 25 września 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr III/26/184/08 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 30 października 2008 r. w sprawie ustanowienia oraz określenia warunków i trybu przyznawania Nagrody Starosty Bielskiego im. Ks. Józefa Londzina, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako *Konstytucja RP*, w związku art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 207 poz. 1230) i z art. 7a ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), dalej jako *ustawa*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 września 2025 r. Rada Powiatu w Bielsku-Białej uchwałą Nr VII/18/169/25 dokonała zmiany uchwały Nr III/26/184/08 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 30 października 2008 r. w sprawie ustanowienia oraz określenia warunków i trybu przyznawania Nagrody Starosty Bielskiego im. Ks. Józefa Londzina.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w całości jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w przedmiocie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury stanowi przepis art. 7a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, a organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określają szczegółowe warunki i tryb przyznawania nagród, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę charakter działalności osoby fizycznej lub prawnej lub rangę osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej oraz upowszechniania lub ochrony kultury.*

Jednakże w tym miejscu organ nadzoru zauważa, że przepis ten uległ nowelizacji. Nowelizacja ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. i została wprowadzona na mocy ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 207 poz. 1230). Stosownie do unormowania zawartego w art. 13 pkt 1 ustawy zmieniającej ustawodawca postanowił, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie m.in. art. 7a ust. 3 ustawy wymienionej w art. 1 niniejszej ustawy, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 7a ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 1 niniejszej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą – nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

W związku z powyższym Rada Powiatu w Bielsku-Białej nie była uprawniona do dokonania zmiany uchwały w przedmiocie *ustanowienia oraz określenia warunków i trybu przyznawania Nagrody Starosty Bielskiego im. Ks. Józefa Londzina*, albowiem uchwała Nr III/26/184/08 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 30 października 2008 r. utraciła moc prawną – *ex lege* – z dniem 1 lipca 2012 r., czyli po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw. Oznacza to, że przyjęta obecnie przez Radę Powiatu nowelizacja uchwały dotyczy wprowadzenia zmian w akcie, który nie funkcjonuje już w obrocie prawnym.

Istotą nowelizacji aktu prawnego jest dokonanie uchylecia niektórych jego przepisów, zastąpienie niektórych jego przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub dodanie do niego nowych przepisów. Warunki *sine qua non* wprowadzania zmian w akcie prawa miejscowego – na dzień podejmowania uchwały zmieniającej – to: istnienie podstawy prawnej do podjęcia uchwały (delegacji ustawowej), kompetencja organu do wypowiedzania się w danej kwestii (właściwość organu do podjęcia uchwały) oraz wreszcie obowiązywanie aktu, w którym wprowadza się zmiany. Tymczasem podstawa prawna do podjęcia przedmiotowej uchwały uległa zmianie, a co istotne akt ten z mocy samego prawa już nie obowiązuje. Samoistne obowiązywanie uchwały nowelizującej (zmieniającej) jest oczywiście niedopuszczalne, uchwała taka nie posiada bowiem samodzielnego bytu prawnego, albowiem jest związana z uchwałą, którą zmienia.

Brak możliwości znówelizowania nieobowiązującego aktu prawnego nie budzi wątpliwości w świetle ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Każda uchwała zmieniająca, której przedmiotem jest akt nieobowiązujący godzi w zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę prawidłowej legislacji. W ocenie organu nadzoru takie stanowienie prawa musi być zawsze oceniane jako istotne naruszenie prawa. Także takie argumenty przesądzają o konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, jako istotnie naruszającej art. 2 Konstytucji RP. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadził bowiem tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym* (por. K. Działocha, T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego również pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Mając na uwadze powyższe, istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały Nr VII/18/169/25 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 25 września 2025 r. w całości.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości, które stanowią istotne naruszenie prawa. I tak, zastrzeżenia organu nadzoru budzi postanowienie zawarte w § 2 Regulaminu Nagrody Starosty Bielskiego im. Ks. Józefa Londzina, który stanowi Załącznik Nr 1 do uchwały Nr VII/18/169/25 Rady Powiatu w Bielsku-Białej, dalej jako „Regulamin”, w myśl którego: *Celem Nagrody jest uhonorowanie osób fizycznych lub podmiotów, które poprzez działalność kulturalną, twórczą, społeczną, samorządową lub naukową nawiązują do idei realizowanych przez ks. Józefa Londzina oraz wnoszą trwałe wartości humanistyczne do kultury narodowej.*

W tym miejscu zauważyć wypada, że na podstawie art. 7a ust. 1 ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i przyznawać doroczne nagrody za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury. Powyższe nagrody mogą być przyznawane osobom fizycznym lub prawnym, a także innym podmiotom na podstawie oceny całokształtu działalności lub osiągnięć o istotnym znaczeniu (art. 7a ust. 2 ustawy). Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określają szczegółowe warunki i tryb przyznawania powyższych nagród, biorąc pod uwagę charakter działalności osoby fizycznej lub prawnej lub rangę osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej oraz upowszechniania lub ochrony kultury (art. 7a ust. 3 ustawy). Powyższa uchwała jest aktem prawa miejscowego, który dla skutecznego wejścia w życie wymaga publikacji w dzienniku urzędowym województwa oraz stosownego *okresu vacatio legis*.

Zdaniem organu nadzoru, tylko osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury – wolą ustawodawcy – mogą stanowić kryteria przyznania przedmiotowej nagrody, na co wprost wskazuje regulacja art. 7a ust. 1 w zw. z art. 7a ust. 3 ustawy. Wobec powyższego, organ stanowiący, w tym przypadku Rada Powiatu w Bielsku-Białej, nie jest uprawniony do rozszerzania katalogu kryteriów

o inne dowolne osiągnięcia osób fizycznych lub prawnych w innych dziedzinach, takich jak działalność społeczna, samorządowa lub naukowa. Zdaniem organu nadzoru kryteria niezwiązane z osiągnięciami w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechnianiem i ochroną kultury nie mogą być uwzględniane w procedurze przyznawania nagród, a ich wskazanie w przedmiotowej uchwale stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przepisu art. 7a ust. 3 ustawy.

Organ nadzoru stwierdza zatem, że Rada Powiatu w Bielsku-Białej nie ma kompetencji do formułowania warunków przyznawania nagród w kategoriach określonych przepisem § 2 Regulaminu w zakresie wyrazów: *społeczna, samorządowa, naukowa*. W ocenie organu nadzoru, jednostki samorządu terytorialnego mogą w określonych obszarach przyznawać nagrody, o ile wyraźnie przepis prawa to przewiduje. Organ stanowiący powiatu nie może dowolnie kształtować zasad przyznawania konkretnych nagród, jeżeli nie wynikają one z przepisów szczególnych, ponieważ przekracza to jego kompetencje. Takie działanie organ uchwałodawczego stanowi istotne naruszenie art. 7a ust. 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Rada Powiatu w § 11 Regulaminu określiła, że *Wnioski nominacyjne należy składać do dnia 30 września każdego roku w Wydziale Promocji Powiatu, Kultury, Sportu i Turystyki Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej, w formie papierowej lub elektronicznej* oraz w § 18 Regulaminu postanowiono, że *Obsługę organizacyjną Kapituły zapewnia Wydział Promocji Powiatu, Kultury, Sportu i Turystyki Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej*. Powyższe regulacje zostały podjęte z przekroczeniem ustawowego upoważnienia z art. 7a ust. 3 ww. ustawy. Delegacja ustawowa nie daje Radzie kompetencji do wyznaczenia konkretnej komórki organizacyjnej (tu: Wydział Promocji Powiatu, Kultury, Sportu i Turystyki) Starostwa Powiatowego, pełniącej obsługę organizacyjną oraz określenia *de facto* jej obowiązków. Przytoczona regulacja stanowi nieuprawnioną ingerencję w kompetencje zarządu powiatu i starosty, wynikające odpowiednio z art. 32 ust. 2 pkt 6 i art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny, uchwalany przez zarząd powiatu (art. 32 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 35 ust. 1 ustawy). Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 35 ust. 2 ustawy). To regulamin organizacyjny starostwa określa między innymi strukturę i zakres zadań realizowanych przez poszczególne elementy struktury organizacyjnej (wydziały) starostwa. Z przywołanego przepisu wynikają wyłączne kompetencje Zarządu Powiatu do uchwalania regulaminu organizacyjnego, a zatem do określania zakresu zadań realizowanych przez poszczególne wydziały starostwa. Natomiast Starosta, jako kierownik urzędu i zwierzchnik służbowy zatrudnionych w wydziałach starostwa pracowników urzędu, określa zadania i obowiązki podległych mu pracowników, a nie Rada Powiatu.

W § 13 Regulaminu Rada Powiatu postanowiła, że *Kapituła Nagrody powoływana jest przez Starostę Bielskiego na okres 5 lat*, a zgodnie z § 15 Regulaminu *do zadań Kapituły należy: 1) weryfikacja formalna wniosków, 2) ocena merytoryczna kandydatur, 3) wybór Laureata Nagrody w drodze tajnego głosowania*. Z § 17 regulaminu wynika, że *obrady Kapituły są poufne. Z przebiegu obrad sporządza się protokół podpisywany przez przewodniczącego*. Ponadto w treści § 20 wskazano, że *decyzje Kapituły są ostateczne i nie podlegają odwołaniu*.

Należy zauważyć, że rada powiatu jest uprawniona do określenia, w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowych warunków i trybu przyznawania nagród, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę charakter działalności osoby fizycznej lub prawnej lub rangę osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej oraz upowszechniania lub ochrony kultury, czyli między innymi organ ten może w uchwale określić sposób i tryb zgłaszania kandydatur do nagród, jest uprawniony także ewentualnie do powołania Kapituły i uregulowania zakresu jej działania. Jednakże – zdaniem organu nadzoru – Kapituła Nagrody nie posiada cech organu powiatu, a jedynie może być organem doradczym Starosty w procedurze przyznawania nagrody, który nie może naruszać ustawowych kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego. Kapituła nie mogą tym samym przypisane zostać kompetencje rozstrzygające. Dodatkowo także należy zauważyć, jak sama Rada Powiatu w treści § 1 Regulaminu postanowiła, że została ustanowiona *Nagroda Starosty Bielskiego im. Ks. Józefa Londzina*. Tymczasem w § 15 pkt 3 Regulaminu ustalono, że to Kapituła dokonuje wyboru laureata Nagrody oraz z § 20 Regulaminu jasno wynika, że decyzje Kapituły są ostateczne i nie podlegają odwołaniu. Taka regulacja oznacza, że Kapituła stała się podmiotem rozstrzygającym o przyznaniu nagrody w wyniku tajnego głosowania, a nie wyłącznie ciałem doradczym Starosty. Z treści przedmiotowego regulaminu nie wynika jednak kto może wchodzić w skład Kapituły, ani nawet nie określono, czy w jej skład wchodzi Starosta Bielski. Takie ukształtowanie uprawnień Kapituły pozbawia ją charakteru

opiniodawczo-doradczego i czyni pozaustrojowym organem. Zaznaczyć należy, że w judykaturze za dopuszczalne uznane zostało powołanie Kapituły składającej się nawet z osób spoza Rady, ale tylko w przypadku zachowania jej pomocniczego charakteru, nienaruszającego ustawowych kompetencji organów samorządu terytorialnego (zob. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 1862/16, CBOSA). Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Rada, co prawda, skorzystała z ustawowego uprawnienia do ukształtowania warunków i trybu przyznawania *Nagrody Starosty Bielskiego im. Ks. Józefa Londzina*, jednakże czyniąc z Kapituły organ rozstrzygający, zdaniem organu nadzoru istotnie naruszyła przepis art. 7a ust. 3 ustawy.

Ponadto regulacja zawarta w § 9 Regulaminu wykracza poza zakres delegacji ustawowej z art. 7a ust. 3 ustawy. W przepisie tym Rada postanowiła, że *Środki finansowe na przyznanie Nagrody zapewnia budżet Powiatu Bielskiego w dziale 921 – „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”*. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego i nie może zawierać postanowień o charakterze informacyjnym.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 ogółem do obrotu prawnego. Stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc* powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/18/169/25 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 25 września 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr III/26/184/08 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 30 października 2008 r. w sprawie ustanowienia oraz określenia warunków i trybu przyznawania Nagrody Starosty Bielskiego im. Ks. Józefa Londzina – w całości, 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 z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**