



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2025 r.

Poz. 7301

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.690.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVII/136/25 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 28 października 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Powiatu Cieszyńskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026”, w części określonej w pkt XI. ust. 1 pkt 4 w zakresie sformułowania: „wpłynęły /” załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 w zw. ust. 4 pkt 10 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 ze zm.), dalej jako: *ustawa*.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 października 2025 r. Rada Powiatu Cieszyńskiego przyjęła uchwałę Nr XVII/136/25 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Powiatu Cieszyńskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026”. Załącznik do uchwały stanowi: *Programu współpracy Powiatu Cieszyńskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 5a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 listopada 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy – *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności:*

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zasady współpracy;
- 3) zakres przedmiotowy;

- 4) *formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2;*
- 5) *priorytetowe zadania publiczne;*
- 6) *okres realizacji programu;*
- 7) *sposób realizacji programu;*
- 8) *wysokość środków planowanych na realizację programu;*
- 9) *sposób oceny realizacji programu;*
- 10) *informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;*
- 11) *tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.*

Analiza treści art. 5a ust. 4 pkt 1–pkt 11 ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty – w uchwalanym przez radę gminy programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Uchybienie polegające na przyjęciu „niewyczerpującego” – w świetle wzorca określonego w art. 5a ust. 4 ustawy – Programu współpracy, nie może być uznane za nieistotne tylko naruszenie prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że pkt XI. Sposób tworzenia Programu ust. 1 ppkt 4 Programu nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego w zakresie określenia informacji o przebiegu konsultacji, co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 1 w zw. ust. 4 pkt 10 ustawy. W regulacjach pkt XI Programu wskazano, co następuje:

#### ***XI. Sposób tworzenia Programu Współpracy***

##### ***1. Etapy opracowania Programu:***

- 1) *Program został przygotowany w oparciu o dotychczasową współpracę z Organizacjami, uwzględniając sugestie oraz listę zadań przedstawioną przez merytoryczne komórki i jednostki organizacyjne Powiatu współpracujące z sektorem pozarządowym.*
- 2) *Projekt Programu został przedstawiony na posiedzeniu Zarządu Powiatu w dniu 25.09.2025 r. w celu akceptacji i skierowania do konsultacji, zgodnie z uchwałą Rady Powiatu Cieszyńskiego nr XXXII/277/13 z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji.*
- 3) *Konsultacje odbyły się w terminie od 26.09 do 10.10.2025 r. Informacja o konsultacjach wraz z projektem uchwały została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej w zakładce „Konsultacje społeczne” oraz na tablicach ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Cieszynie.*
- 4) *W wyniku konsultacji wpłynęły / nie wpłynęły uwagi i opinie dotyczące Programu. Z przebiegu konsultacji sporządzono sprawozdanie, które jest dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej w zakładce „Konsultacje społeczne” oraz na tablicach ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Cieszynie.*
- 5) *Po zakończeniu konsultacji Zarząd Powiatu skierował uchwałę w sprawie przyjęcia Programu pod obrady Rady Powiatu na październikową sesję.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu w powyżej powołanych regulacjach Programu nie określiła informacji o przebiegu konsultacji. Z treści omawianych regulacji Programu wynika m.in., że przeprowadzono konsultacje społeczne w dniach od 26.09 do 10.10.2025 r. Jednakże przepis art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy wyraźnie nakłada na organ stanowiący powiatu obowiązek przeprowadzenia konsultacji, a następnie zamieszczenia w treści uchwały informacji o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji. Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały. Tylko zamieszczenie w uchwale dokładnego opisu tych okoliczności będzie wystarczające do stwierdzenia, że rada powiatu wypełniła nałożony na nią obowiązek podjęcia stosownej uchwały. Jak już wyżej podniesiono, z ww. regulacji Programu, w żaden sposób nie można ustalić przebiegu konsultacji, tj. czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały (np. pkt XI ust. 1 ppkt 4 Programu – *W wyniku konsultacji wpłynęły / nie wpłynęły uwagi i opinie dotyczące Programu*. Na marginesie należy zaznaczyć, że wskazanie w pozostałych regulacjach Programu, że: *Z przebiegu konsultacji sporządzono sprawozdanie, które jest dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej w zakładce „Konsultacje społeczne” oraz na tablicach ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Cieszynie* – nie stanowi również wypełnienia delegacji ustawowej w zakresie określenia informacji o przebiegu konsultacji, gdyż ww. informacje powinny być zamieszczone w przedmiotowym Programie, a nie tylko w omawianym sprawozdaniu.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2021 r. sygn. akt III SA/GI 505/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednakże, zdaniem organu nadzoru, powyżej wskazane uchybienie, polegające na niewypełnieniu przez Radę Powiatu Cieszyńskiego delegacji ustawowej w całości, powinno implikować nieważność całej uchwały. Biorąc jednak pod uwagę wyniki z konsultacji społecznych zamieszczone na stronie BIP Starostwa Powiatowego w Cieszynie, w którym mowa jest, iż: „W wyznaczonym przez Zarząd Powiatu terminie konsultacji tj. od 26 września do 10 października 2025 roku do przedmiotowego dokumentu nie zgłoszono żadnych uwag oraz propozycji zmian”, organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wskazanej na wstępie części załącznika do uchwały.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu Cieszyńskiego w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 5a ust. 1 w zw. ust. 4 pkt 10 ustawy.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVII/136/25 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 28 października 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Powiatu Cieszyńskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**