

Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność części uchwały Nr XV/87/2025 Rady Powiatu Częstochowskiego z dnia 2 października 2025 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Częstochowskiego

Ślask.2025.6309 z dnia 2025.11.12

Status: Akt jednorazowy

Wersja od: 12 listopada 2025r.

Wejście w życie:

31 października 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.630.2025

WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2025 r.

(Ślask. z 2025 r. poz. 6309.)

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 XV/87/2025 Rady Powiatu Częstochowskiego z dnia 2 października 2025 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Częstochowskiego, w części określonej w:

- 1) § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały - jako sprzecznej z art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym,
- 2) pkt 1 Załącznika do uchwały w zakresie wyrażenia "telefon" oraz "e-mail" - jako sprzecznej z art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 5 ust. 1 lit. c i ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. UE L z 2016 r. Nr 119, poz. 1 ze zm.), dalej jako "RODO",
- 3) pkt 6 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 października 2025 r. Rada Powiatu Częstochowskiego podjęła uchwałę Nr XV/87/2025 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Częstochowskiego.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2025 r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada wskazała m.in. art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Przepis art. 3d ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami powiatu. Zgodnie z art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu określa uchwała rady powiatu, z zastrzeżeniem ust. 6.

Kompetencja zawarta w przytoczonym wyżej przepisie upoważnia radę powiatu do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Przez zasady należy rozumieć ogólne reguły, w treści których zawarty jest sposób postępowania przy przeprowadzaniu konsultacji. Z kolei z pojęciem "trybu" wiąże się sposób postępowania konsultacyjnego, procedurę umożliwiającą proces konsultacji (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 604/19, publ. CBOSA). W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się, że w uchwale podjętej na podstawie art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym rada powiatu powinna m. in. określić: kto inicjuje konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazywania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 604/19, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2015 r. sygn. akt: I SA/Ol 661/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 r. sygn. akt: I SA/Gl 1291/13, publ. CBOSA). W znaczeniu funkcjonalnym konsultacje społeczne są formą uczestniczenia mieszkańców w procesie wypracowywania rozstrzygnięć przez organy powiatu. Dzięki temu mieszkańcy mogą prowadzić wstępną społeczną kontrolę nad działaniami powiatu. Ponadto konsultacje społeczne stanowią formę demokracji bezpośredniej o charakterze opiniodawczym (nierozstrzygającym). Dzięki temu organ administracji publicznej może zapoznać się z opinią mieszkańców na konsultowany temat, a mieszkańcy dowiadują się, jakie dotyczące ich plany ma organ władzy publicznej.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

W § 7 ust. 1 uchwały Rada określiła formy, w jakich mogą być przeprowadzone. Zgodnie z tym przepisem:

1. Konsultacje społeczne mogą być przeprowadzone w następujących formach:

- 1) otwartych spotkań z mieszkańcami Powiatu Częstochowskiego;
- 2) zbierania w formie pisemnej lub drogą mailową opinii mieszkańców na temat przedmiotu konsultacji poprzez:
 - a) ankietę;
 - b) sondaż;
 - c) wniesienie uwag;
 - d) wyrażenie stanowiska;
 - e) składanie wniosków,
- 3) innych niż określone w punktach 1 i 2, z wykorzystaniem innych dostępnych metod i narzędzi prowadzenia konsultacji społecznych, wynikających ze specyfiki przedmiotu konsultacji.

W § 7 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Rada Powiatu określiła w sposób precyzyjny formy przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu. Natomiast w § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały Rada Powiatu postanowiła o dopuszczeniu innych niż określone w § 7 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały form konsultacji, wynikających ze specyfiki przedmiotu konsultacji. Tym samym Rada Powiatu Częstochowskiego dopuściła w przeprowadzaniu konsultacji z mieszkańcami powiatu stosowanie innych, nieokreślonych w uchwale, form konsultacji przez organ wykonawczy powiatu. Powyższe zaś działanie stanowi istotne naruszenie prawa. Organ wykonawczy powiatu nie może bowiem decydować w sprawach, w których właściwa ustawowo jest rada powiatu, nawet jeśli byłoby to uzasadnione specyfiką przedmiotu planowanych konsultacji.

Uchwała podjęta na podstawie art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową. Rada Powiatu powinna zatem w sposób szczegółowy i wyczerpujący unormować dopuszczalne formy konsultacji. Tak określone przez Radę formy powinny być jedynymi, które mogą być zastosowane w trakcie konsultacji. Nie mogą być one wynikać z innego aktu, który nie będzie już aktem prawa miejscowego.

Reasumując, zamieszczenie w uchwale zapisu dającego innemu organowi kompetencje do określania innych form przeprowadzania konsultacji społecznych w drodze aktu innego, niż uchwała, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego narusza w sposób istotny normę kompetencyjną z art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy

publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa.

Ponadto, we wniosku określonym w Załączniku do niniejszej uchwały, Rada zażądała od osoby reprezentującej grupę mieszkańców powiatu występującą do Zarządu z inicjatywą przeprowadzenia konsultacji podania m.in. telefonu oraz adresu e-mailowego. Zdaniem organu nadzoru żądanie ww. danych jest nadmierne oraz godzi w zasadę minimalizacji danych osobowych wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c RODO, zgodnie z którym dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. W opinii organu nadzoru nie sposób uznać, aby podanie numeru telefonu oraz adres e-mailowy można było uznać za niezbędne do rozpatrzenia przedmiotowego wniosku. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że podanie numeru telefonu, adresu e-mail wnioskodawcy do kontaktu może nastąpić na podstawie jego dobrowolnej zgody w celu ułatwienia kontaktu. Nie może być jednak warunkiem rozpatrzenia analizowanego wniosku o przeprowadzenie konsultacji. Tymczasem ze wzoru wniosku nie wynika, by podanie numeru telefonu, adresu e-mail było fakultatywne i by stanowiło czynnik (ewentualnie) mogący przyspieszyć i usprawnić kontakt. W pozycji przeznaczonej do jego wpisania nie umieszczono bowiem żadnej adnotacji, z której wynikałoby, że podanie numeru telefonu, adresu e-mail jest dobrowolne.

Zdaniem organu nadzoru Rada Powiatu Częstochowskiego nie jest również uprawniona do formułowania we wniosku stanowiącym załącznik do uchwały oświadczenia woli wnioskodawcy w przedmiocie ochrony danych osobowych (pkt 6 wniosku stanowiącego Załącznik do niniejszej uchwały). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest bowiem administratorem czy nawet współadministratorem danych osobowych (gwarantującym ich ochronę) w Powiecie Częstochowskim. Zatem oczywistym pozostaje, że organ ten - nie jest kompetentny stanowić w jakikolwiek sposób w przedmiocie wymogów składania oświadczeń woli o przetwarzaniu danych osobowych.

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 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 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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/87/2025 Rady Powiatu

Częstochowskiego z dnia 2 października 2025 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Częstochowskiego - w części określonej na 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 up. Wojewody Śląskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz