



**WOJEWODA
ŚWIĘTOKRZYSKI**

Kielce, dnia 28 listopada 2025 r.

PNK.I.4130.175.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/139/2025 Rady Powiatu Ostrowieckiego z dnia 30 października 2025 roku w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Powiatu Ostrowieckiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2026” w części dotyczącej:

- § 10 ust. 5 załącznika do uchwały wyrazów „w szczególności”;
- § 12 ust. 7 i 8 załącznika do uchwały;
- § 13 ust. 3 zdania pierwszego załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2025 roku Rada Powiatu Ostrowieckiego podjęła uchwałę Nr XXIII/139/2025 w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Powiatu Ostrowieckiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2026”. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 3 listopada 2025 roku. W dniu 25 listopada 2025 roku Wojewoda zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Wyjaśnienia zostały złożone w terminie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano między innymi przepis art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. jedn. Dz. U. 2025, poz. 1338 – dalej jako ustawa), zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Jednocześnie w art. 5a ust. 4

ustawy przewidziano, iż roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy 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 ustawy;
- 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.

W treści postanowienia § 10 ust. 5 „Programu współpracy Powiatu Ostrowieckiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2026” – dalej jako Program, stanowiącego załącznik do analizowanej uchwały, Rada Powiatu wskazała, że "Ocena realizacji Programu oparta będzie w szczególności na analizie następujących wskaźników: (...)". Tym samym Rada Powiatu nie określiła wszystkich sposobów oceny efektywności realizacji Programu, o czym świadczy zawarty w cytowanym postanowieniu zwrot „w szczególności”.

W wyroku z dnia 13 lipca 2023 roku, sygn. akt: III OSK 1795/22, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że w treści programu powinny być wskazane wszystkie mierniki (wskaźniki) oceny, które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy gminy oceniający realizację programu. Podobnie w wyroku z dnia 4 września 2014 roku, sygn. akt: III SA/Wr 391/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyjaśnił, że wprowadzenie otwartego katalogu kryteriów ocennych umożliwia podmiotowi realizującemu uchwałę stosowanie dowolnie określonych przez siebie (nie ustanowionych przez Radę) kryteriów do oceny prawidłowości realizacji programu. Skoro Rada scedowała – de facto, przynajmniej w części – swoje kompetencje w zakresie określania kryteriów oceny realizacji programu podmiotowi, który będzie uchwałę wykonywał w tym zakresie, takie rozwiązanie pozostaje w ewidentnej sprzeczności z celem upoważnienia Rady wynikającym z art. 5a ust. 1 ustawy, co uznać wypada za istotne naruszenie prawa, które nastąpiło poprzez nieuprawnione użycie zwrotu „w szczególności”. Powyższe stanowisko zachowuje swoją aktualność również w odniesieniu do organów powiatu.

Tym samym, w ocenie Wojewody, aby wypełnić normę kompetencyjną z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy Rada Powiatu powinna w sposób wyczerpujący ustalić, według jakich kryteriów ocena

realizacji Programu ma być dokonywana, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w analizowanej części w zakresie wyrazów „w szczególności”.

W § 12 ust. 7 Programu Rada zawarła postanowienie, zgodnie z którym komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych bez udziału oferentów. Jednocześnie w § 4 ust. 6 Programu Rada wskazała, że współpraca pomiędzy organizacjami i powiatem odbywa się na zasadzie jawności rozumianej jako nieustanne dążenie do zwiększenia przejrzystości wszelkich działań realizowanych wspólnie przez Powiat Ostrowiecki i organizacje pozarządowe, oznaczającej, że zasady współpracy Powiatu Ostrowieckiego z organizacjami są powszechnie wiadome i dostępne oraz jasne i zrozumiałe w zakresie stosowanych procedur i kryteriów podejmowania decyzji.

Organ nadzoru podziela argumentację przedstawioną w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 maja 2015 roku, sygn. akt: III SA/Wr 118/15, gdzie Sąd ten wskazał, iż stosownie do treści art. 5 ust. 1 ustawy organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ustawy, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Współpraca odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (art. 5 ust. 3 ustawy). Wszystkie te zasady decydują o charakterze prawnym stosunków między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, opartych na wzajemnym, skutecznym uzupełnianiu się tych podmiotów w sferze realizacji zadań publicznych. Zasady te odnoszą się do wszystkich kwestii związanych z relacjami pomiędzy organami administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego i obejmują również etap związany z oceną złożonych ofert przez komisję konkursową. Tym samym zasada jawności powinna być realizowana również poprzez umożliwienie zainteresowanemu podmiotowi udziału w posiedzeniu komisji konkursowej, podczas którego oceniane są złożone oferty. Podobne stanowisko zajął m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 7 października 2025 roku, sygn. akt: II SA/OI 549/25.

W § 12 ust. 8 Programu zastrzeżono, że w skład komisji konkursowej nie mogą wchodzić osoby wskazane przez organizacje pozarządowe, biorące udział w konkursie. Postanowienie to stanowi modyfikację przepisu art. 15 ust. 2d ustawy, który stanowi, że w skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, biorące udział w konkursie. Zgodnie z treścią § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t. jedn. Dz. U. 2016, poz. 283 - dalej jako Zasady) w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny, naruszenie Zasad techniki prawodawczej będące istotnym naruszeniem prawa ma miejsce, gdy w wyniku naruszenia tych Zasad dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami

wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. Naruszenie zakazu wynikającego z § 118 w zw. z § 143 Zasad i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym regulowanie przez radę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego (zob. m. in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2022 roku, sygn.akt: III OSK 1115/21, oraz z dnia 4 czerwca 2024 roku, sygn. akt: II GSK 2164/23).

W § 13 ust. 3 zdaniu pierwszym Programu Rada Powiatu wskazała, że "W sprawach nieuregulowanych niniejszym Programem mają zastosowanie w szczególności przepisy: ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r., poz. 1071)". Podkreślenia wymaga, że w polskim porządku prawnym funkcjonuje hierarchia aktów powszechnie obowiązujących określona w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Akt niższego rzędu, jakim jest uchwała rady powiatu, nie może rozstrzygać o obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa. Tym samym Rada nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, jakimi są ustawy. Zauważyć również należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku, sygn. akt: II OSK 1782/18).

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały Nr XXIII/139/2025 Rady Powiatu Ostrowieckiego z dnia 30 października 2025 roku w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Powiatu Ostrowieckiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2026” w części jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk