



**WOJEWODA
ŚWIĘTOKRZYSKI**

Kielce, dnia 28 listopada 2025 r.

PNK.I.4130.174.2025

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 XXVI/146/2025 Rady Powiatu w Końskich z dnia 27 października 2025 roku w sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Powiatu Koneckiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026” w części dotyczącej:

- punktu 1 rozdziału X załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „w szczególności”;
- punktów 4,5,6 i 11 rozdziału XII załącznika do uchwały;
- rozdziału XIII załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 27 października 2025 roku Rada Powiatu w Końskich podjęła uchwałę Nr XXVI/146/2025 w sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Powiatu Koneckiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026”. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 31 października 2025 roku. W dniu 20 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 punkcie 1 Rozdziału X Roczno programu współpracy Powiatu Koneckiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2026 – dalej jako Program, stanowiącego załącznik do analizowanej uchwały, Rada Powiatu wskazała, że "Sposób realizacji Programu podlega ocenie, która opiera się w szczególności na analizie jego wyników pod kątem następujących kryteriów: (...)". Tym samym Rada Powiatu nie określiła wszystkich sposobów oceny (mierników) efektywności realizacji Programu, o czym świadczy zawarty w cytowanym punkcie 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 punktach 4 - 6 Rozdziału XII Programu Rada zawarła postanowienia, zgodnie z którymi komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe, jeżeli: 1) żadna organizacja pozarządowa nie wskaże osób do składu Komisji, 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach Komisji, 3) wszystkie powołane w skład Komisji osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f ustawy. Komisja może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Osoby, o których mowa powyżej, mogą w szczególności: 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym; 2) wydawać opinie. Ponadto w punkcie 11 rozdziału XII Programu wskazano, że do członków Komisji biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.) dotyczące wyłączenia pracownika.

Powyższe postanowienia stanowią powielenie regulacji zawatych w art. 15 ust. 2da - 2f ustawy. Zgodnie zaś 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 Rozdziale XIII Programu Rada Powiatu wskazała, że "W sprawach nieuregulowanych w niniejszym Programie mają zastosowanie przepisy ustawy oraz inne przepisy szczególne, powszechnie obowiązujące". 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 obowiązkiwaniu 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 XXVI/146/2025 Rady Powiatu w Końskich z dnia 27 października 2025 roku w sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Powiatu Koneckiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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