



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 2 stycznia 2026 r.

Poz. 16

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE PNK.I.4130.204.2025 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 31 grudnia 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 i 1907)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XX/152/2025 Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 27 listopada 2025 w sprawie: uchwalenia „Rocznego Programu Współpracy Powiatu Starachowickiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2026 rok” w części dotyczącej:

- rozdziału IV punktu 3 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów "w szczególności";
- rozdziału XI punktu 13 załącznika do uchwały oraz
- rozdziału XI punktu 14 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 27 listopada 2025 roku Rada Powiatu w Starachowicach podjęła uchwałę nr XX/152/2025 w sprawie: uchwalenia „Rocznego Programu Współpracy Powiatu Starachowickiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2026 rok”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 4 grudnia 2025 roku. Organ nadzoru w dniu 18 grudnia 2025 roku zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Wyjaśnienia nie 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 rozdziale IV punkcie 3 „Rocznego Programu Współpracy Powiatu Starachowickiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2026 rok” (zwany dalej: „Programem”), stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Powiatu, określając formy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, posłużyła się zwrotem „w szczególności” („współpraca pozafinansowa odbywa się w szczególności w formach:”), co powoduje, że katalog form współpracy określony w Programie ma charakter otwarty, a co za tym idzie, dopuszcza także inne, nieuwzględnione w Programie, formy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Tymczasem zgodnie z treścią art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy Rada Powiatu została zobowiązana do określenia w Programie wszystkich form, w jakich współpraca ta będzie realizowana.

Organ nadzoru podziela w tym zakresie argumentację przedstawioną między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2014 roku, sygn. akt: III SA/Wr 162/14, zgodnie z którą zakresem normy kompetencyjnej, dającej się wyprowadzić z przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 4 i art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prawodawca objął skonkretyzowanie i skatalogowanie (numerus clausus) przez organ stanowiący gminy form współdziałania na obszarze właściwości gminy, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z gminą (uczestnicy programu) nie miały wątpliwości w kwestii możliwych, przewidzianych wprost form współpracy

w sferze działalności pożytku publicznego na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego. Stworzenie otwartego katalogu form współpracy z organizacjami pozarządowymi w uchwale rady gminy w przedmiocie rocznego programu współpracy, poprzez użycie zwrotu „w tym” narusza art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego.

W ocenie Wojewody powyższe stanowisko zachowuje swoją aktualność także odniesieniu do Programu przyjętego przez Radę Powiatu w Starachowicach. Powiat może podjąć współpracę z organizacjami pozarządowymi w formach określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, jak również w innych formach niewymienionych w tym przepisie. Nie oznacza to jednak, że Rada Powiatu

może tworzyć otwarty katalog form tej współpracy. Rada ma prawo wyboru form współpracy, jednak powinna je uregulować w uchwale w sposób wyczerpujący. Tymczasem zakwestionowane postanowienia Programu umożliwiają prowadzenie współpracy pozafinansowej w innych, niesprecyzowanych przez Radę formach. Należy mieć przy tym na uwadze, że do określenia form współpracy właściwy jest wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu form współpracy będzie mógł tego dokonać jedynie ten organ.

W rozdziale XI punkcie 13 Programu zastrzeżono, że "Do członków komisji biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, z 2025 r. poz. 769) dotyczące wyłączenia pracownika.". Regulacja ta jest powieleniem treści przepisu art. 15 ust. 2f ustawy. 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 treści postanowienia rozdziału XI punktu 14 Programu wskazano, że udział w pracach komisji jest nieodpłatny i nie przysługuje zwrot kosztów podróży. W ocenie organu nadzoru w zakresie delegacji ustawowej do określenia w Programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie mieści się uprawnienie do określenia kwestii związanych z odpłatnością za udział w komisji konkursowej czy zwrotem kosztów podróży. Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 stycznia 2025 roku, sygn. akt: III OSK 2067/24, gdzie wskazał, że "z normy kompetencyjnej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie da się wyprowadzić upoważnienia dla organu stanowiącego do określenia zasad uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach, poprzez wskazanie, że uczestnictwo to jest nieodpłatne, czy też że członkom komisji nie przysługuje zwrot wydatków związanych z wykonywaniem czynności (...). Uprawnienie do określenia zasad działania komisji konkursowej nie może być bowiem utożsamiane z uprawnieniem do wskazania sposobu wynagradzania członków komisji, czy też przyjęcia, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne. (...) także brzmienie art. 15 ust. 2b ustawy przemawia za brakiem kompetencji do określenia zasad wynagradzania członków komisji. Zgodnie z tym przepisem, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wskazać jako swoich przedstawicieli w pracach komisji podległych mu pracowników. Wynagrodzenie takich pracowników podlega stosownemu reżimowi prawnemu - w szczególności ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (...) - wraz z przepisami wykonawczymi oraz przepisami Kodeksu pracy. Stosownie natomiast do art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych czynności pracodawcy wobec takich osób będzie wykonywał Wójt. W konsekwencji zatem, skoro wynagrodzenie pracowników samorządowych podlega określönemu reżimowi prawnemu,

a w stosunku do pozostałych członków komisji konkursowej brak jest podstaw do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad uczestnictwa w jej pracach, a tym samym zasad wynagradzania, to tym samym zapis (...) uznać należało za niezgodny z prawem".

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały Rady Powiatu w Starachowicach Nr XX/152/2025 w sprawie: uchwalenia „Rocznego Programu Współpracy Powiatu Starachowickiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2026 rok” w części dotyczącej rozdziału IV punktu 3 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów "w szczególności"; rozdziału XI punktu 13 załącznika do uchwały oraz rozdziału XI punktu 14 załącznika do uchwały jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 4 pkt 4 i 11 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.

Wicewojewoda Świętokrzyski

Michał Skotnicki