



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.11.1.2025

Pan
Krzysztof Komorski
Wojewoda Lubelski
ul. Spokojna 4
20-914 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/052 Funkcjonowanie nadzoru wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin (dalej: LUW lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Komorski, Wojewoda Lubelski od 20 grudnia 2023 r. (dalej: Wojewoda). Poprzednio, tj. od 25 listopada 2019 r. do 19 grudnia 2023 r. Wojewodą Lubelskim był Lech Sprawka.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja przez Wojewodę kompetencji nadzorczych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.2. Realizacja przez Wojewodę zadań w zakresie ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych i wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez organy jednostek samorządu terytorialnego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2025 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Agnieszka Bury, doradca prawny, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr: LLU/83/2025 z 21 lipca 2025 r. oraz LLU/131/2025 z 28 października 2025 r.2. Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/123/2025 z 29 września 2025 r. (akta kontroli tom I str. 1-8)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wojewoda prawidłowo i rzetelnie realizował kompetencje nadzorcze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego³. W okresie objętym kontrolą zadania te realizowane były przez Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli Urzędu oraz Wydziału Infrastruktury w sprawach planowania przestrzennego, rewitalizacji oraz ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej. Pracownicy realizujący te zadania posiadali wymagane przygotowanie i kompetencje. W okresie objętym kontrolą do Wojewody wpłynęło łącznie 36 489 aktów normatywnych. Organ nadzoru objął badaniem zgodności z prawem wszystkie przesłane przez j.s.t. akty normatywne. Zapewniono rzetelne dokumentowanie weryfikacji prawnej uchwał i zarządzeń

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: j.s.t.

j.s.t. w systemie EZD oraz od 1 stycznia 2025 r. w systemie e-Nadzór. Wojewoda każdorazowo pisemnie informował organy j.s.t. o wszczęciu i zakończeniu postępowań nadzorczych. Rozstrzygnięcia nadzorcze wydawane były w terminie określonym w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴, art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵ oraz art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶. W 12 przypadkach, po upływie terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda skorzystał z możliwości zaskarżenia uchwał organów j.s.t. do sądu administracyjnego. Na przykładzie uchwał w sprawie programów opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stwierdzono, że Wojewoda zapewnił jednolite podejście interpretacyjne do postanowień regulujących te zagadnienia.

Wojewoda zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami zapewnił publikację w DUWL wyroków sądów administracyjnych oraz wydawanych rozstrzygnięć nadzorczych dla aktów prawa miejscowego. Działania związane z realizacją obowiązku ogłaszania w DUWL aktów prawa miejscowego były podejmowane niezwłocznie, niezależnie od prowadzonych postępowań nadzorczych, z wyjątkiem jednej uchwały opublikowanej po 18 dniach od jej przekazania do publikacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja przez Wojewodę kompetencji nadzorczych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania dotyczące wykonywania nadzoru Wojewody nad działalnością j.s.t. przypisane były do realizacji, zgodnie z Regulaminem Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie⁸ (dalej: Regulamin), do Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli LUW⁹ oraz Wydziału Infrastruktury¹⁰ w zakresie uchwał wydanych przez organy j.s.t. w sprawach planowania przestrzennego, rewitalizacji oraz ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej. Zadania te obejmowały w szczególności: przygotowywanie rozstrzygnięć nadzorczych oraz wystąpień w sprawach dotyczących nieistotnych naruszeń prawa, wydawanie postanowień o wstrzymaniu wykonania uchwały, rozpatrywanie zastrzeżeń zgłoszonych do uchwał organów j.s.t., przygotowywanie odpowiedzi na skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze kierowane do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez organy

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1153.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 107, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 581.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 106 Wojewody Lubelskiego z 3 października 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, ze zm. oraz załącznik do zarządzenia Nr 475 Wojewody Lubelskiego z 31 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie.

⁹ Dalej: WPNiK.

¹⁰ Dalej: WI.

j.s.t., wnoszenie skarg na weryfikowane akty do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

W WPNiK komórką odpowiedzialną za nadzór nad prawidłowością stanowienia prawa miejscowego przez j.s.t. był oddział nadzoru, a w WI oddział nadzoru urbanistycznego. Do zadań WPNiK należała również redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Lubelskiego¹¹, za którą odpowiedzialny był oddział redakcji DUWL.

(akta kontroli tom I str. 9-56)

W LUW nie ustalono procedur wewnętrznych określających sposób realizacji zadań związanych z wykonywaniem nadzoru prawnego Wojewody nad działalnością j.s.t. Dyrektor Generalny LUW wyjaśnił, że wprowadzenie pisemnej procedury w tym zakresie nie było konieczne. Wykonywanie nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego, rozumiane jako stosowanie środków nadzoru przewidzianych w ustawie, jest realizowane zgodnie z przepisami regulującymi procedurę działania organu nadzoru w tych sprawach. W przypadku wydawania rozstrzygnięć nadzorczych z mocy odesłania zawartego w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 82 ust. 6 ustawy o samorządzie województwa stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, zaś w przypadku zaskarżenia uchwały lub zarządzenia do sądu administracyjnego w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa - przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nowo zatrudniony pracownik otrzymuje instruktaż odnośnie do kolejnych czynności niezbędnych na stanowisku pracy w celu prawidłowej realizacji zadań w zakresie bieżącego nadzoru nad działalnością uchwałodawczą j.s.t., obejmujących w szczególności: zarejestrowanie wpływającego dokumentu; dokonanie kwalifikacji przedłożonych uchwał według właściwości organów nadzoru; analizę zgodności z prawem uchwał należących do właściwości wojewody z uwzględnieniem piśmiennictwa prawniczego, orzecznictwa sądów administracyjnych, orzecznictwa nadzorczego; przygotowanie projektów zawiadomień o wszczęciu postępowania nadzorczego wobec uchwał ocenionych jako podjęte z istotnym naruszeniem prawa z wyznaczeniem terminu na złożenie wyjaśnień przez j.s.t.; analizę wyjaśnień przedłożonych ewentualnie przez j.s.t. w toku postępowania nadzorczego; przygotowanie projektów rozstrzygnięć nadzorczych; udostępnienie do Redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Lubelskiego rozstrzygnięć dotyczących opublikowanych w Dzienniku aktów prawa miejscowego stanowionych przez j.s.t.

Nadzór nad prawidłowością realizacji zadań związanych z wykonywanym nadzorem prawnym nad działalnością j.s.t. dokonywany był m.in. na podstawie „Zasad i trybu zarządzania ryzykiem w LUW w Lublinie”, stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 43 Wojewody Lubelskiego z 3 lutego 2023 r. oraz procedur związanych z opracowywaniem i wykonaniem budżetu w ujęciu zadaniowym. Dyrektor Generalny LUW wyjaśnił ponadto, że z dniem 1 stycznia 2025 r. w LUW został wdrożony i uruchomiony system „Elektroniczny nadzór prawny” (e-Nadzór) służący realizacji procesu nadzoru nad aktami prawnymi

¹¹ Dalej: DUWL lub Dz. Urz. Woj. Lub.

przekazywanymi z jednostek samorządu terytorialnego w formie elektronicznej. Jedną z funkcjonalności merytorycznych programu e-Nadzór stanowi „Moduł monitorowania zagrożeń” pozwalający na określenie czasu na realizację poszczególnych zadań, oraz monitorowanie czasu na realizację całej sprawy. Pracownicy wykonujący zadania związane z wykonywanym nadzorem prawnym nad działalnością j.s.t. przy każdej załatwianej sprawie (zadaniu) mają informację dotyczącą liczby dni na jej wykonanie. Program umożliwia również monitorowanie realizacji. Dedykowany widok dla dyrektora i kierownika wydziału pozwala na monitorowanie realizacji zadań przez pracowników; zawiera kompletną informację dotyczącą ilości realizowanych spraw (wg urzędów, wg ilości dni pozostałych na realizację, wg pracowników). Bezpośredni i bieżący nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez pracowników wykonujących zadania Wojewody Lubelskiego z zakresu nadzoru nad działalnością j.s.t. sprawują także zwierzchnicy służbowi pracowników, tj. kierownik oddziału, który akceptuje projekt pisma przygotowanego przez pracownika oraz dyrektor wydziału (jego zastępca) podpisujący to pismo (lub akceptujący - w przypadku pism podpisywanych przez Wojewodę). W razie potrzeby udzielają oni pracownikowi niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Bardzo często, na bieżąco, organizowane są narady robocze z udziałem wszystkich pracowników zajmujących się nadzorem nad działalnością j.s.t. Dyrektor Generalny poinformował, że w 2023 r. przeprowadzona została również kontrola wewnętrzna dotycząca sposobu realizacji zadań w zakresie nadzoru nad samorządowymi aktami prawa miejscowego.

(akta kontroli tom I str. 89-91)

Odnosi problemów organizacyjnych w zakresie realizacji zadań nadzorczych, Zastępca Dyrektora WPNiK wyjaśnił, że podstawowym problemem, jaki występował w latach 2023-2025 (I kwartał) było zapewnienie obsady stanowisk pracy w oddziale nadzoru przez pracowników spełniających wysokie wymagania kwalifikacyjne niezbędne do prawidłowego wykonywania tych zadań. Jednocześnie występowano do Wojewody/Dyrektora Generalnego o zwiększenie zasobów kadrowych pracowników wykonujących zadania z zakresu nadzoru nad działalnością j.s.t. Wystąpienia te miały charakter formalny i przybierały formę pisemną (wnioski o nabory zewnętrzne i wewnętrzny), jak i nie miały charakteru sformalizowanego (pisemnego), sytuacja kadrowa oddziału nadzoru była poruszana podczas roboczych spotkań z kierownictwem Urzędu. W związku z przyjętym założeniem stopniowej eliminacji rozproszenia stanowisk pracy w oddziale nadzoru (2 stanowiska w Delegaturze LUW w Zamościu i 2 stanowiska w Delegaturze LUW w Chełmie), wakaty na tych stanowiskach były uzupełniane przez organizowanie naborów w połączeniu z przeniesieniem miejsca wykonywania zadań do siedziby LUW w Lublinie. Powodowało to konieczność zorganizowania dodatkowych miejsc pracy w siedzibie LUW w Lublinie.

Zastępca Dyrektora WI wyjaśniła, że problemy organizacyjne w Oddziale nadzoru urbanistycznego WI mające wpływ na realizację zadań w zakresie nadzoru Wojewody nad działalnością j.s.t. związane są przede wszystkim z koniecznością zapewnienia prawidłowej obsady kadrowej oddziału. W okresie ostatnich pięciu lat w oddziale następuje stopniowa wymiana pracowników spowodowana przede wszystkim osiąganym kolejno przez odchodzących pracowników wiekiem emerytalnym. Podkreśliła, że realizacja zadań związanych

z oceną aktów prawnych jednostek samorządu terytorialnego w celu zapewnienia zgodnej z obowiązującym prawem gospodarki przestrzenią nie jest jedynym zadaniem realizowanym przez pracowników oddziału nadzoru urbanistycznego. Praca w Oddziale nadzoru urbanistycznego wymaga kierunkowego wykształcenia i doświadczenia. Projekty decyzji, o których mowa powyżej sporządzić może wyłącznie osoba, o której mowa w art. 60 ust. 4 w zw. z art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Poziom wiedzy i mała ilość kandydatów, którzy brali udział w postępowaniach kwalifikacyjnych w ostatnich latach niejednokrotnie nie pozwala na szybkie obsadzenie wolnego stanowiska pracy. Obecna obsada oddziału złożona jest z pracowników o wykształceniu wymaganym w zakresie sporządzania projektów decyzji jak również umożliwiającym sporządzanie projektów aktów planowania przestrzennego. Istotnym wyzwaniem jest taka organizacja pracy oddziału, która umożliwi terminową realizację wszystkich zadań.

(akta kontroli tom I str. 164-170)

W LUW prowadzono analizy związane z podejmowaniem działań w zakresie nadzoru nad stanowaniem prawa przez j.s.t. Dyrektor Generalny LUW wyjaśnił, że proces ten realizowany jest zgodnie z zasadami i trybem zarządzania ryzykiem w LUW, stanowiącymi załącznik do zarządzenia Nr 43 Wojewody Lubelskiego z 3 lutego 2023 r. Celem monitorowania zadań w Urzędzie sporządzony jest Roczny Plan Działalności, obejmujący m.in. zestawienie celów, zadań, podzadań i działań w budżecie Urzędu w układzie zadaniowym na dany rok, przypisanych im mierników określających stopień realizacji celów wraz z ich planowanymi wartościami. W odniesieniu do celów, podzadań i czynności ustalonych na dany rok, dokonywana jest identyfikacja ryzyka, podczas której analizowane są wszelkie zagrożenia, a następnie diagnozowane problemy. Zidentyfikowane ryzyka są następnie poddane analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz wpływu danego ryzyka na realizację zadań (określenie poziomu istotności ryzyka). Skuteczność podejmowanych działań w celu zmniejszenia ryzyka do akceptowalnego poziomu jest na bieżąco oceniana przez dyrektora Wydziału. Przegląd ryzyka jest dokonywany dwukrotnie w ciągu roku, tj. za okres I półrocza oraz roku. Monitoring prawidłowości realizacji zadań związanych z nadzorem nad stanowaniem prawa miejscowego prowadzony jest w ramach procedur związanych z opracowywaniem i wykonaniem budżetu w ujęciu zadaniowym, w ramach podzadania 16.1.4. Zapewnienie prawidłowości działania nadzorowanych j.s.t. i innych jednostek podlegających nadzorowi oraz działania 16.1.4.4. Zapewnienie zgodnego z prawem działania j.s.t. i innych jednostek podlegających nadzorowi. Sporządzane są okresowo sprawozdania zawierające informacje o poziomie realizacji założonych wartości wymienionych mierników.

W kwestii zapewnienia jednolitego podejścia Wojewody do legalności aktów prawa miejscowego, Dyrektor Generalny LUW wyjaśnił, że badając uchwałę pracownik analizuje istniejące w tym zakresie orzecznictwo sądowe, orzecznictwo nadzorcze wojewodów oraz piśmiennictwo prawnicze. Poprzez stały i nieograniczony dostęp do całokształtu dokumentacji rejestrowanej i wytwarzanej w systemie EZD i w systemie e-Nadzór pracownicy mogą swobodnie zweryfikować, czy podobnej sprawy nie prowadzili już inni pracownicy i jakie zajmowali w tej sprawie stanowisko. Ten sposób

postępowania pozwala uniknąć rozbieżnych interpretacji już na etapie oceny prawnej uchwały. Kwestię zachowania jednolitości stanowiska nadzorczego weryfikują także zwierzchnicy służbowi pracowników, którzy odpowiednio: akceptują projekt pisma przygotowanego przez pracownika oraz podpisują to pismo (lub je akceptują – w przypadku pism podpisywanych przez wojewodę). Również podczas spotkań roboczych z udziałem wszystkich pracowników zajmujących się nadzorem nad działalnością j.s.t. omawiane są bieżące sprawy, w tym również kwestie związane z zapewnieniem jednolitości nadzoru wojewody. Szczególne uwidocznione jest to w przypadku wejścia w życie zmian ustawodawczych obligujących organy stanowiące j.s.t. do zmiany lub uchwalenia określonych uchwał, kiedy omawiane są sygnalizowane przez pracowników oraz przez j.s.t. ewentualne wątpliwości interpretacyjne. Szczególna sytuacja ma miejsce, jeżeli z przepisów wynika, że większość j.s.t. jest zobowiązana podjąć uchwałę w danej sprawie (art. 213 gmin), bądź kiedy następuje zmiana dotychczasowej linii orzeczniczej organu nadzoru związanej z aktualną wykładnią prezentowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych. W ramach oddziału dochodzi do wypracowania stanowiska w sposób bardziej sformalizowany. Kwestie te są szeroko omawiane w WPNiK, a następnie wypracowywane jest jednolite stanowisko, które jest kierowane na piśmie do organów j.s.t. Przykładowo, w 2023 r. i 2024 r.:

- stanowisko organu nadzoru dotyczące uchwał podejmowanych przez organy stanowiące gmin na podstawie art. 50 ust. 6, 6a i 6b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej uwzględniające zmiany wprowadzone z dniem 1 listopada 2023r. ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw¹²;
- stanowisko organu nadzoru dotyczące uchwał podejmowanych przez organy stanowiące gmin na podstawie art. 8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania;
- stanowisko organu nadzoru w kwestii legalności uchwał rad gmin dotyczących wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji – art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym oraz dotyczące charakteru prawnego uchwały o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług – art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- stanowisko organu nadzoru dotyczące uchwał w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

(akta kontroli tom I str. 91-93)

W Oddziale Nadzoru WPNiK sporządzane było corocznie sprawozdanie pn. „Sprawowanie nadzoru nad działalnością uchwałodawczą jednostek samorządu terytorialnego, Lubelską Izłą Rolniczą i Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie”. Sprawozdanie ma charakter wewnętrzny i pomocniczy, sporządzany dla potrzeb własnych; na żądanie sprawozdanie przedkładane jest również Wojewodzie. W sprawozdaniu ujęte są m.in. kwestie zakresu nadzoru nad j.s.t., zastosowanych środków nadzorczych (w odniesieniu do poszczególnych j.s.t. określonego szczebla), stwierdzonych najczęstszych naruszeń prawa, prowadzonych postępowań

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 1693.

przed sądami administracyjnymi, opisu udzielonych przez oddział nadzoru odpowiedzi na skargi obywateli i instytucji na działalność uchwałodawczą j.s.t. oraz podsumowania w formie oceny i wniosków w celu usprawniania działalności Wojewody jako organu nadzoru nad j.s.t.

W okresie objętym kontrolą w LUW nie były przeprowadzane kontrole zewnętrzne ani audyty w zakresie nadzoru prawnego nad działalnością j.s.t. W 2023 r. przeprowadzona została kontrola wewnętrzna pn. „Sposób realizacji zadań w zakresie nadzoru nad samorządowymi aktami prawa miejscowego”, w ramach której zweryfikowano: przekazywanie zawiadomień do organów stanowiących j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego, terminowość wydawania rozstrzygnięć nadzorczych, terminowość przekazywania wydanych rozstrzygnięć nadzorczych do organów stanowiących j.s.t., ogłaszanie aktów prawa miejscowego i rozstrzygnięć nadzorczych w DUWL. Wykonywanie zadań w kontrolowanym zakresie oceniono pozytywnie.

(akta kontroli tom I str. 90-91, 97-104)

W LUW rejestr spraw dotyczących nadzoru nad j.s.t. prowadzony jest w elektronicznym systemie zarządzania dokumentacją (EZD). Sprawy jednorodne tematycznie grupowane są w teczki.¹³ Dodatkowo z dniem 1 stycznia 2025 r. w LUW został wdrożony i uruchomiony system „Elektroniczny nadzór prawny” (e-Nadzór) służący realizacji procesu nadzoru nad aktami prawnymi przekazywanymi z jednostek samorządu terytorialnego w formie elektronicznej. System ten jest zintegrowany z funkcjonującym w LUW elektronicznym systemem zarządzania dokumentacją (EZD) również w zakresie synchronizacji akt spraw – synchronizacja spraw z systemu e-Nadzór do systemu EZD z wybranych symboli RWA. System e-Nadzór, w sposób zintegrowany z systemem EZD, pozwala na tworzenie dodatkowych rejestrów dokumentów: rejestr korespondencji przychodzącej i wychodzącej, rejestr aktów, rejestr rozstrzygnięć nadzorczych – rejestry prowadzone automatycznie dla przychodzących/tworzonych dokumentów.

(akta kontroli tom I str. 94-95)

W okresie objętym kontrolą do LUW wpłynęło z j.s.t. łącznie 36 489 aktów normatywnych¹⁴, w tym 14 367 w 2023 r., 15 553 w 2024 r. i 6 569 w I połowie 2025 r., z czego 8173 stanowiły akty prawa miejscowego (tj. odpowiednio w latach objętych kontrolą: 3676, 3163 i 1334). Liczba aktów przypadających do zweryfikowania w danym roku w przeliczeniu na jednego pracownika oddziału nadzoru WPNiK wyniosła: 1044 w 2023 r., 1220 w 2024 r. i 477 w I półroczu 2025 r., natomiast na jednego pracownika oddziału nadzoru urbanistycznego WI: po 113,6 aktów w 2023 r. i 2024 r. oraz 45,4 w I półroczu 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 65, 76)

1.2. W WPNiK, wg stanu na 31 grudnia 2023 r. oraz na dzień 30 czerwca 2025 r., prowadzeniem spraw z zakresu nadzoru prawnego nad działalnością j.s.t. zajmowało się 14 pracowników oddziału nadzoru, w tym 13 pracowników

¹³ W WPNiK w EZD prowadzone są m.in. następujące teczki związane z nadzorem nad działalnością j.s.t.: 4130 - Badanie aktów prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego (w ramach tej teczki prowadzone są 252 podteczki w celu wydzielenia spraw związanych z badaniem uchwał poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych); 4131 Wszczynianie i prowadzenie postępowań zmierzających do usunięcia naruszenia prawa i nieważności aktów prawnych samorządu terytorialnego; 4131.1. Wydawanie zarządzeń zastępczych.

¹⁴ W tym 34 422 do WPNiK i 2067 do Wydziału Infrastruktury.

dokonywało analizy aktów organów j.s.t. pod kątem ich legalności. Według stanu na koniec 2024 r. sprawami tymi zajmowało się 13 pracowników, w tym 12 dokonywało analizy aktów pod kątem ich legalności. Według stanu na 31 lipca 2025 r. spośród 13 pracowników realizujących zadania w zakresie nadzoru Wojewody nad działalnością j.s.t., dziesięcioro posiadało wykształcenie prawnicze, dwoje ukończyło studia na kierunku administracja, a jeden pracownik posiadał wykształcenie wyższe ekonomiczne oraz licencjackie z zakresu administracji gospodarczej. W okresie objętym kontrolą, dziewięcioro spośród ww. 13 pracowników podnosiło swoje kwalifikacje zawodowe poprzez uczestnictwo w szkoleniach (m.in. w szkoleniu poświęconym najnowszym zmianom Kodeksu postępowania administracyjnego, dedykowanym pracownikom LUW w Lublinie oraz doręczeniom elektronicznym po zmianach obowiązujących od 1 stycznia 2025 r.).

W 2023 r. w WI zagadnienia z tego zakresu wykonywało siedmiu pracowników oddziału nadzoru urbanistycznego, a w 2024 r. i w I kwartale 2025 r. ośmiu. Spośród ww. pracowników WI, według stanu na 31 lipca 2025 r., jeden posiadał wykształcenie prawnicze oraz studia podyplomowe w zakresie planowania i gospodarki przestrzennej, a pozostali wykształcenie architektoniczno-urbanistyczne. W okresie objętym kontrolą, wszyscy ww. pracownicy oddziału nadzoru urbanistycznego podnosili swoje kwalifikacje zawodowe poprzez uczestnictwo w szkoleniach, m.in. w zakresie planowania przestrzennego i praktyki planistycznej.

Pracownicy wykonujący na rzecz Wojewody zadania w zakresie nadzoru nad działalnością j.s.t. zatrudnieni byli na umowy o pracę. Według stanu na dzień 30 czerwca 2025 r. staż pracy tych pracowników w WPNiK wynosił od ponad 15 lat (pięciu pracowników) do poniżej roku (trzech), natomiast w WI od ponad sześciu lat (czterech) do roku (jeden). Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli pracownikom realizującym zadania w ww. zakresie zostały one przypisane w zakresach czynności/obowiązków.

(akta kontroli tom I str. 65-69, 76-81, 172-258)

Zastępca Dyrektora WPNiK wyjaśnił m.in., że w latach objętych kontrolą w Oddziale Nadzoru występowała duża fluktuacja pracowników (w 2023 r. odeszło czterech pracowników oraz dwóch w 2024 r.) dlatego też pierwszoplanowym zadaniem kierownictwa Wydziału było uzupełnienie nieobsadzonych etatów po pracownikach, którzy odeszli z pracy. W tym celu zgłaszano wnioski o przeprowadzenie naborów oraz zorganizowano nabory wewnętrzne i zewnętrzne. W 2023 r. w wyniku naboru wewnętrznego oraz naboru zewnętrznego zatrudniono łącznie cztery osoby¹⁵, a w 2024 r. i w 2025 r. zatrudniono po jednej osobie w wyniku przeniesienia z innego Wydziału LUW¹⁶. Zastępca Dyrektora WPNiK stwierdził, że stan liczbowy pracowników i ich kwalifikacje były adekwatne do możliwości finansowych i organizacyjnych LUW. Wykazana duża fluktuacja pracowników niewątpliwie wpływa na sposób realizacji zadań z zakresu nadzoru nad j.s.t.

¹⁵ Nabór wewnętrzny z 7 marca 2023 r. oraz nabór zewnętrzny z 20 października 2023 r. Nabór zewnętrzny z 31 sierpnia 2023 r. nie wyłonił kandydatów spełniających wymagania do objęcia stanowiska.

¹⁶ Nabór zewnętrzny z 17 grudnia 2024 r. nie wyłonił kandydatów spełniających wymagania do objęcia stanowiska.

Zastępca Dyrektora WI wyjaśniła, że w Oddziale Nadzoru Urbanistycznego trwają ciągłe zmiany kadrowe, związane zarówno z zatrudnianiem nowych pracowników jak również przesunięciami w ramach zajmowanych stanowisk.¹⁷ Wszelkie informacje o planowanych zmianach w zatrudnieniu, zarówno te dotyczące odchodzenia pracowników jak również propozycje dotyczące awansów zgłaszane są na bieżąco Dyrektorowi Generalnemu LUW. Praca w służbach nadzoru urbanistycznego wymaga kierunkowego wykształcenia i doświadczenia. Wymagania na stanowisko inspektora wojewódzkiego są zdecydowanie wyższe niż na starszego inspektora, zatem Dyrektor Generalny w oparciu o obowiązującą w LUW w ramach programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi politykę motywowania i awansowania pracowników dokonywał przesunąć pracowników spełniających określone wymagania na stanowiska wyższe, co tym samym umożliwiło zorganizowanie naborów na stanowiska starszego inspektora. W okresach zmniejszonej obsady pracownicy oddziału realizujący zadania w zwiększonym wymiarze otrzymywali dodatki zadaniowe. Dyrektor Generalny kierował również do oddziału osoby odbywające staż, których pomoc w czynnościach technicznych również przyczyniła się do sprawnego funkcjonowania oddziału. Powyższe działania w sposób znaczący przyczyniły się do sytuacji, iż obecnie wszyscy pracownicy oddziału (nawet nowo zatrudniani starsi inspektorzy) posiadają wykształcenie kierunkowe, które w pełni odpowiada wymogom przepisów prawa. W sprawach związanych z kontrolą legalności uchwał organów stanowiących gmin, nad pracownikami (z których każdy posiada uprawnienia do sporządzania projektów aktów planistycznych) bezpośrednio czuwa kierownik oddziału, posiadająca wykształcenie prawnicze oraz długoletnie doświadczenie w nadzorze nad działalnością j.s.t.

(akta kontroli tom I str. 162-171)

Wydawanie rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał rad gmin, rad powiatów i sejmiku województwa należało w badanym okresie do wyłącznej kompetencji Wojewody. Wojewoda pisemnie upoważnił dyrektorów WPNiK i WI oraz ich zastępców do prowadzenia w jego imieniu spraw dotyczących m.in.: podpisywania zawiadomień o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał organów samorządu terytorialnego oraz zawiadomień o wstrzymaniu ich wykonania; występowania do organów samorządowych z uwagami wskazującymi na nieistotne naruszenie prawa w podjętych uchwałach oraz kierowania wniosków o reasumpcję uchwał we własnym zakresie; podpisywania odpowiedzi na skargi kierowane do organu nadzoru, dotyczące legalności podjętych uchwał; występowania do organów samorządowych o nadsyłanie informacji i danych dotyczących organizacji oraz funkcjonowania j.s.t. niezbędnych do wykonywania przysługujących wojewodzie uprawnień nadzorczych, wzywania organu j.s.t. do podjęcia odpowiedniego aktu w ramach procedury wydawania zarządzenia zastępczego.

(akta kontroli tom I str. 96, 172-201)

¹⁷ W 2023 r. jeden wakat został obsadzony w wyniku awansu, kolejny w wyniku naboru, kolejny w wyniku awansu. W 2024 r. dwa wakaty zostały obsadzone w wyniku awansu, jeden w wyniku naboru. W 2025 r. osoba wybrana do zatrudnienia zrezygnowała z uwagi na niekorzystne warunki placowe, stanowisko to zostało obsadzone w wyniku awansu, w dniu 11 sierpnia 2025 r. do Dyrektora Generalnego LUW skierowany został wniosek o przeprowadzenie naboru na stanowisko starszego inspektora.

1.3. W okresie objętym kontrolą do LUW wpłynęło łącznie 36 489 uchwał i 39 zarządzeń wydanych przez organy j.s.t. (z czego 27 014 we właściwości Wojewody, pozostałe we właściwości Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie¹⁸), w tym 8173 aktów prawa miejscowego (z tego 7724 wydanych przez organy gminy, 396 przez organy powiatu i 53 przez organy samorządu województwa). Weryfikacji prawnej poddano wszystkie uchwały i zarządzenia będące we właściwości Wojewody.

W 2023 r. do LUW wpłynęło 14 358 uchwał i 9 zarządzeń wydanych przez organy j.s.t. (z czego 10 558 we właściwości Wojewody, pozostałe we właściwości RIO), w tym 3676 aktów prawa miejscowego (z tego 3490 wydanych przez organy gminy, 165 przez organy powiatu i 21 przez organy samorządu województwa). Postępowaniem nadzorczym objęto 552 uchwały i sześć zarządzeń (w 2023 r. wszczęto 557 postępowań), z czego 454 dotyczyło uchwał będących aktami prawa miejscowego. Trzy zarządzenia j.s.t. objęto wstrzymaniem ich wykonania – zarządzenia te nie stanowiły aktów prawa miejscowego. Wszczęte w 2023 r. postępowania nadzorcze zostały zakończone w tym samym roku. W przypadku 93 uchwał (w tym 64 stanowiących akty prawa miejscowego) i sześciu zarządzeń stwierdzono ich nieważność w całości, a w przypadku 449 uchwał (w tym 370 stanowiących akty prawa miejscowego) – nieważność w części. W przypadku 10 uchwał (w tym dziewięciu stanowiących akty prawa miejscowego) postępowania nadzorcze zakończono w inny sposób.

W 2024 r. wpłynęło 15 553 uchwał i 29 zarządzeń wydanych przez organy j.s.t. (z czego 11 572 we właściwości Wojewody, pozostałe we właściwości RIO), w tym 3163 aktów prawa miejscowego (z tego 2974 wydanych przez organy gminy, 165 przez organy powiatu i 24 przez organy samorządu województwa). Postępowaniem nadzorczym objęto 498 uchwał i pięć zarządzeń, postępowania te zostały wszczęte w 2024 r.), z czego 384 dotyczyło uchwał będących aktami prawa miejscowego. Nie wystąpiły przypadki wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia organów j.s.t. Wszczęte w 2024 r. postępowania nadzorcze zostały zakończone w tym samym roku. W przypadku 107 uchwał (w tym 80 stanowiących akty prawa miejscowego) i czterech zarządzeń stwierdzono ich nieważność w całości, a w przypadku 370 uchwał (w tym 292 stanowiących akty prawa miejscowego) – nieważność w części. W przypadku 21 uchwał (w tym sześciu stanowiących akty prawa miejscowego) i jednego zarządzenia, postępowania nadzorcze zakończono w inny sposób.

W 2025 r. (I półrocze) wpłynęło 6569 uchwał i jedno zarządzenie wydane przez organy j.s.t. (z czego 4884 we właściwości Wojewody, pozostałe we właściwości RIO), w tym 1334 aktów prawa miejscowego (z tego 1260 wydanych przez organy gminy, 66 przez organy powiatu i osiem przez organy samorządu województwa). Postępowaniem nadzorczym objęto 192 uchwały i jedno zarządzenie, (wszystkie ww. postępowania zostały wszczęte w 2025 r.), z czego 152 dotyczyło uchwał a jedno zarządzenia będących aktami prawa miejscowego. Nie wystąpiły przypadki wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia organów j.s.t. Wszczęte w 2025 r. postępowania nadzorcze zostały zakończone w tym samym roku. W przypadku 51 uchwał (w tym 27 stanowiących akty prawa miejscowego) i jednego zarządzenia stwierdzono ich nieważność w całości, a w przypadku 134 uchwał (w tym 107 stanowiących akty prawa miejscowego) –

¹⁸ Dalej: RIO.

nieważność w części. W przypadku 6 uchwał stanowiących akty prawa miejscowego, postępowania nadzorcze zakończono w inny sposób.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wskazania przez organ nadzoru, że uchwały lub zarządzenia zostały wydane z naruszeniem prawa.

(akta kontroli tom I str. 65, 70, 76, 82)

1.4.1. Przeprowadzenie weryfikacji prawnej uchwał lub zarządzeń j.s.t. dokumentowane było w systemie EZD, a od 1 stycznia 2025 r. w systemie e-Nadzór. Informacje dotyczące uchwał z danej sesji zamieszczane były przez pracownika dokonującego weryfikacji w formie notatki w systemie EZD, w szczególności informującej o zgodności analizowanego aktu prawnego z prawem lub o wszczęciu postępowania nadzorczego. System e-Nadzór wprowadza konieczność określenia przez pracownika dokonującego weryfikacji uchwały – na etapie zakończenia sprawy - wyboru sposobu zakończenia sprawy potwierdzającego brak uchybień w badanej uchwale albo inny sposób załatwienia sprawy. Po założeniu sprawy dla konkretnej uchwały i w trakcie jej weryfikacji (sprawa posiada wówczas status: *Analiza prawna*) pracownik wybiera opcje Wykonaj i wskazuje typ zakończenia sprawy. W przypadku, gdy analiza uchwały nie wykazała uchybień wybierany jest typ zakończenia: Bez uwag-zakończ. Sprawa wówczas zostaje zakończona i otrzymuje status: *Załatwiona-brak uchybień*. Jeżeli analiza uchwały wykazała naruszenia i dla danej uchwały wydane zostało rozstrzygnięcie nadzorcze system e-Nadzór po wysyłce aktu automatycznie kończy sprawę, która otrzymuje status *Załatwiona-rozstrzygnięcie nadzorcze*.

Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że zadania z zakresu nadzoru nad działalnością j.s.t. polegające na weryfikowaniu legalności przedkładanych aktów prawnych (uchwał, zarządzeń) i stosowaniu przewidzianych w ustawie środków nadzoru są wykonywane zgodnie z przepisami ustawowymi regulującymi procedurę działania organu nadzoru. W każdym przypadku uznania, że przedłożony organowi nadzoru akt prawny organu j.s.t. jest sprzeczny z prawem, wszczynane jest postępowanie nadzorcze. Jeżeli postępowanie nadzorcze nie zostało wszczęte, to jest to równoznaczne ze stwierdzeniem, że uchwała została oceniona jako zgodna z prawem. Dodatkowo, w związku wykonaniem wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli z 16 września 2019 r., znak: LLU.410.010.01.2019, od października 2019 r. pracownicy oddziału nadzoru zostali zobowiązani do sporządzania miesięcznych zestawień odnośnie do działań nadzorczych podejmowanych na stanowisku pracy, z wyszczególnieniem liczby uchwał lub zarządzeń przedłożonych przez poszczególne j.s.t. i wyników dokonanej weryfikacji. Mając na uwadze powyższe uwarunkowania prawne i praktykę nie było konieczności wprowadzania wewnętrznych procedur dot. dokumentowania przeprowadzania weryfikacji prawnej uchwał. W okresie objętym kontrolą sprawy obejmujące przedkładanie aktów prawnych j.s.t. organowi nadzoru oraz prowadzenie postępowań nadzorczych odbywały się w systemach elektronicznych (EZD, e-Nadzór), umożliwiającymi bezpośredni wgląd i monitorowanie oceny wpływających uchwał i zarządzeń, w tym terminowość działań podejmowanych przez pracowników dokonujących kontroli legalności uchwał i zarządzeń. W latach 2023-2024 liczba dokonanych weryfikacji przez poszczególnych pracowników była obrazowana w zestawieniach tabelarycznych, sporządzanych w ujęciu miesięcznym na poszczególnych stanowiskach pracy. Sporządzone roczne

sprawozdania z zakresu sprawowania nadzoru nad działalnością uchwałodawczą j.s.t. zawierały takie informacje w ujęciu sumarycznym (liczba uchwał i zarządzeń przedłożonych wojewodzie, liczba aktów podlegających właściwości nadzorczej wojewody, liczba rozstrzygnięć nadzorczych w rozbiciu na poszczególne j.s.t.), umożliwiające porównanie danych w kolejnych latach. Wdrożony z dniem 1 stycznia 2025 r. system e-Nadzór umożliwia bieżące generowanie zestawień (raportów), w dowolnych przedziałach czasowych, obrazujących liczbę wpływających dokumentów z wynikami weryfikacji prawnej wg rodzajów j.s.t. i szczegółowo według poszczególnych j.s.t., a także statystyki na stanowiskach pracy pracowników, w dowolnych przedziałach czasowych, obrazujące wyniki dokonywanej weryfikacji dokumentów, zarówno w ujęciu sumarycznym, jak i w odniesieniu do konkretnych aktów. Dostęp do tych informacji w systemie e-Nadzór jest zapewniony na stanowiskach pracy dyrektora wydziału, zastępcy dyrektora wydziału, kierownika oddziału nadzoru i zastępcy kierownika oddziału nadzoru. Wyniki tego monitoringu, pomimo że nie podlegają odrębnemu dokumentowaniu, są wykorzystywane na bieżąco w kierowaniu i zarządzaniu pracą oddziału nadzoru (wskazywanie konieczności zastosowania środka nadzorczego albo rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych co do zastosowania środka nadzorczego, powierzanie dodatkowych zadań w zastępstwie innego pracownika), a także uwzględniane przy projektowaniu zmian organizacyjnych i dokonywaniu ocen pracowniczych.

Dyrektor WI wyjaśnił, że w Oddziale Nadzoru Urbanistycznego przebieg procedury weryfikacji uchwał organów stanowiących gmin jest określony przede wszystkim przez obowiązujące przepisy ustawy o samorządzie gminnym w zakresie nadzoru nad działalnością j.s.t. System zarządzania dokumentacją funkcjonujący w LUW, jak również dedykowany organom nadzoru program e-Nadzór oraz szczegółowe instrukcje ich stosowania określają i porządkują wszystkie czynności związane z analizą prawną uchwał jak również z prowadzeniem postępowań nadzorczych. Z uwagi na powyższe nie istnieje konieczność sporządzania dodatkowych wewnętrznych procedur weryfikacji prawnej uchwał podlegających nadzorowi. Weryfikacja zadań realizowanych przez pracowników oddziału odbywa się w sposób bieżący. Mając na względzie, iż dekretna spraw na poszczególnych pracownikach następuje w zależności od aktualnego obciążenia pracą jak również z uwzględnieniem ich doświadczenia oraz stażu pracy, kierownik oddziału na bieżąco monitoruje stan realizacji zadań. Poinformował, że pisma wychodzące przed przekazaniem ich do podpisu akceptowane są przez kierownika oddziału, który nie tylko sprawdza je pod względem merytorycznym, ale też ocenia ich terminowość, co pozwala mu określić stan obciążenia pracą pojedynczych osób. System zarządzania dokumentacją EKD pozwala na sprawdzenie ilości spraw prowadzonych przez poszczególnych pracowników aktualnie, spraw zakończonych jak również na sprawdzenie ilości spraw ogółem prowadzonych w danym roku. Program e-Nadzór dodatkowo posiada wiele funkcjonalności związanych zarówno z monitorowaniem bieżącego stanu realizowanych przez poszczególne osoby spraw jak również informacje z zakresie ilości dni pozostałych na załatwienie konkretnej sprawy. Dyrektor WI podkreślił, że liczba pojedynczych uchwał, jakie sprawdził pracownik z uwagi na specyfikę aktów jakie podlegają nadzorowi w Wydziale Infrastruktury nie stanowi wyznacznika jakości świadczonej przez niego pracy. Weryfikacja miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

dla obszaru kilkuset hektarów albo obszaru mniejszego, ale o bardzo zróżnicowanej strukturze przestrzennej wymaga czasu, w którym inny pracownik sprawdzi kilka innych uchwał o mniej obszernej treści albo podejmowanych w innym przedmiocie. Wszelkie zatem zestawienia przygotowywane w ciągu roku dla celów informacyjnych bądź sprawozdawczych są wykonywane, jeżeli istnieje taka potrzeba, niemniej jednak ich podstawowym celem nie jest monitorowanie ilości spraw prowadzonych przez poszczególnych pracowników, a określenie ilości spraw realizowanych ogółem w Oddziale w danym roku.

(akta kontroli tom I str. 259-264)

Analiza 10 uchwał organów j.s.t., które w wyniku przeprowadzonej weryfikacji uznane zostały za zgodne z prawem wykazała, że od daty wpływu aktu do Wojewody do zakończenia jego weryfikacji prawnej upłynęło od jednego do 23 dni (średni czas przeprowadzenia weryfikacji prawnej w analizowanych przypadkach wynosił 8 dni).

(akta kontroli tom I str.: 265)

1.4.2. W wyniku badania 30 postępowań nadzorczych prowadzonych w okresie objętym kontrolą (w tym 20 zakończonych wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego oraz 10 zakończonych wobec niestwierdzenia naruszenia prawa w uchwałach organów j.s.t. lub konwalidacji ww. aktów przez organ j.s.t.) stwierdzono, że Wojewoda każdorazowo zawiadamiał organy j.s.t. o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia (w całości lub w części). Zawiadomienie skierowane do organów j.s.t. następowało w formie pisemnej, ze wskazaniem zapisów uchwały/zarządzenia, których dotyczyło wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, argumentacją prawną na poparcie stanowiska organu nadzoru oraz informacją o możliwości złożenia przez organ j.s.t. dodatkowych wyjaśnień w sprawie. Wojewoda wszczynał postępowania nadzorcze oraz zawiadamiał organy j.s.t. o wszczęciu w terminie od pięciu do 25 dni od daty wpływu aktu (średni czas od wpływu aktu normatywnego do wszczęcia postępowania oraz zawiadomienia organów j.s.t. wynosił 12 dni).

Dla wszczętych postępowań nadzorczych, zgodnie z art. 66a k.p.a., zakładana były w systemie EZD oraz w systemie e-Nadzór metryka sprawy, zawierająca elementy, o których mowa w § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy.¹⁹

(akta kontroli tom I str. 480-497, 512, 527, tom II str. 365-372)

1.4.3. W ramach badanej próby ww. 30 uchwał organów j.s.t. nie wystąpiły przypadki wstrzymania przez Wojewodę wykonania uchwały lub zarządzenia na podstawie art. 91 ust. 2 i 2a ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 2 i 2a ustawy o samorządzie powiatowym lub art. 82 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie województwa. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą Wojewoda, w ramach prowadzonych postępowań nadzorczych, wstrzymał wykonanie trzech zarządzeń wydanych przez Burmistrza Bełżyc:

- sprawa PN-II.4131.294.2023 dot. zarządzenia Nr 83/23 Burmistrza Bełżyc z 29 czerwca 2023r. w sprawie unieważnienia konkursu na dyrektora Szkoły Podstawowej im. Bohaterów Operacji Most I w Matczyniu. W zawiadomieniu

¹⁹ Dz. U. poz. 250.

o wszczęciu postępowania nadzorczego wykazano istotne naruszenie § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej²⁰ w związku z art. 63 ust. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe²¹, gdyż z uzasadnienia przedmiotowego zarządzenia Burmistrza Bełżyc nie wynikało, jakie nieprawidłowości zostały stwierdzone przez organ prowadzący w przeprowadzonym postępowaniu konkursowym, jak również nie zawierało ono wyводу potwierdzającego wpływ ewentualnych nieprawidłowości na wynik przeprowadzonego konkursu. Unieważnienie konkursu przeprowadzonego na stanowisko dyrektora szkoły przez organ prowadzący szkołę stanowi przesłankę ponownego przeprowadzenia konkursu na to samo stanowisko. Zgodnie z przepisami ustawy Prawo oświatowe i ww. rozporządzenia przeprowadzenie konkursu na stanowisko dyrektora szkoły obejmuje szereg czynności, poczynając od ogłoszenia konkursu, zaś kandydatowi wyłonionemu w prawidłowo przeprowadzonym konkursie nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora (art. 63 ust. 10 ww. ustawy). Wstrzymanie wykonania zarządzenia Nr 83/23 było spowodowane niedopuszczalnością podejmowania działań na podstawie tego zarządzenia, wynikających z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. przeprowadzenia ponownego konkursu na dyrektora szkoły w związku z zarządzeniem o unieważnieniu konkursu, które zostało wydane sprzecznie z prawem;

- sprawa PN-II.4131.308.2023 dot. zarządzenia Nr 88/23 Burmistrza Bełżyc z 6 lipca 2023r. w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora Szkoły Podstawowej im. Bohaterów Operacji Most I w Matczynie. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego wykazano istotne naruszenie § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej w związku z art. 63 ust. 10 ustawy Prawo oświatowe, gdyż ponowne przeprowadzenie konkursu na to samo stanowisko jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku, gdy poprzednio przeprowadzone postępowanie konkursowe zostało unieważnione zgodnie z prawem. W konsekwencji wydania sprzecznie z prawem zarządzenia Nr 83/23 unieważniającego konkurs konieczne było stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 88/23, gdyż akty te są ze sobą ściśle i bezpośrednio powiązane. Wstrzymanie wykonania zarządzenia Nr 88/23 było spowodowane niedopuszczalnością podejmowania działań na podstawie tego zarządzenia, wynikających z przepisów ustawy Prawo oświatowe i ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. regulujących postępowanie konkursowe. Jak wskazano w uzasadnieniu zawiadomienia ponowne przeprowadzenie konkursu jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku, gdy poprzednio przeprowadzone postępowanie konkursowe zostało unieważnione zgodnie z prawem.

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1428.

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 900.

- sprawa PN-II.4131.315.2023 dot. zarządzenia Nr 106/23 Burmistrza Bełżyc z 3 sierpnia 2023 r. w sprawie unieważnienia konkursu na dyrektora Szkoły Podstawowej im. Bohaterów Operacji Most I w Matczynie. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego wykazano istotne naruszenie § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej w związku z art. 63 ust. 10 ustawy Prawo oświatowe, gdyż wskazywanym przez Burmistrza Bełżyc okolicznościami, dotyczącym dokumentu oceny pracy przedłożonego w ofercie konkursowej kandydatki, nie można przypisać wpływu na wynik przeprowadzonego konkursu. Wstrzymanie wykonania zarządzenia Nr 106/23 było spowodowane niedopuszczalnością podejmowania działań na podstawie tego zarządzenia, wynikających z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. przeprowadzenia ponownego konkursu na dyrektora szkoły w związku z zarządzeniem o unieważnieniu konkursu, które zostało wydane sprzecznie z prawem.

Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że w art. 91 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca nie określił przesłanek wstrzymania wykonania uchwały bądź zarządzenia organu gminy. Organ nadzoru może zastosować ten przepis w przypadku uznania, że dany akt prawny jest obciążony wadą prawną uzasadniającą stwierdzenie jego nieważności w zakresie wskazanym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego (w całości albo w części) i zachodzi konieczność bezzwłocznego wstrzymania wykonania tego aktu.

Wstrzymanie wykonania ww. zarządzeń nastąpiło w postaci pisemnego postanowienia zawartego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, skierowanego do organu gminy, który wydał dany akt.

Dyrektor WPNiK wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie. Z użytego przez ustawodawcę sformułowania „wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia” wynika wprost, że wstrzymanie wykonania aktu, co do którego wszczęto postępowanie nadzorcze, następuje w zawiadomieniu o wszczęciu tego postępowania. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 91 ust. 5 stanowi, że przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio w postępowaniu nadzorczym. W orzecznictwie sądowym i doktrynie wielokrotnie wskazywano, że przy odpowiednim stosowaniu przepisów k.p.a. należy zwrócić uwagę na szczególny charakter postępowania nadzorczego, które nie jest postępowaniem administracyjnym w indywidualnej sprawie. Przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego nie jest werdykt w sprawie indywidualnej z zakresu administracji, lecz orzeczenie o sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia organów gminy.²²W odniesieniu do kwestii odpowiedniego stosowania k.p.a. do instytucji wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia na podstawie

²² A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021; wyroki m. in. WSA w Warszawie z 3 kwietnia 2012r. sygn. VIII SA/Wa 111/12, WSA w Krakowie z 17 listopada 2015r. sygn. III SA/Kr 716/15, WSA w Lublinie z 5 października 2016r. sygn. I SA/Lu 779/16.

art. 91 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wypowiedziany został pogląd, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie określają formy prawnej takiego rozstrzygnięcia. Za dopuszczalną można więc przyjąć opisową formę zastosowaną przez Wojewodę. Należy jednak podkreślić, że pomimo zawartego w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. na wydane w tym trybie postanowienie nie przysługuje zażalenie, brak jest bowiem materialnoprawnej podstawy do jego wniesienia. Odpowiednie zastosowanie przepisów k.p.a. ze względu na specyfikę postępowania w sprawie badania przez organ nadzoru zgodności z prawem uchwał będzie polegało przede wszystkim na traktowaniu przepisów k.p.a. jako unormowania pomocniczego, wszędzie tam, gdzie przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie normują cech rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasad i trybu postępowania nadzorczego. Nie mogą natomiast mieć zastosowania do wstrzymania wykonania, które rozstrzygnięciem nadzorczym nie jest.²³ W piśmiennictwie prawniczym zauważa się, że forma aktu wstrzymującego wykonanie uchwały (zarządzenia) jest dyskusyjna²⁴, zaś odesłanie do reguł procesowych nie spełnia założonego skutku, a wręcz odwrotnie, przyczynia się do zwiększenia wątpliwości.²⁵

(akta kontroli tom I str. 68, 80, 480-496, tom II str. 16-20)

1.4.4. Na podstawie analizy 20 uchwał rad gmin i powiatów, których nieważność w całości lub w części stwierdził Wojewoda, ustalono, że we wszystkich ww. sprawach rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody wydane zostały w terminach od siedmiu do 26 dni od daty doręczenia uchwały, tj. zgodnie z art. 91 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Rozstrzygnięcia nadzorcze zawierały: oznaczenie organu nadzoru, datę wydania, oznaczenie organu, do którego rozstrzygnięcie jest kierowane, powołanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, rozstrzygnięcie wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym, pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego oraz podpis Wojewody.

(akta kontroli tom I str. 480-486, tom II str. 114-157)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie korzystał z wskazania, na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 82 ust. 5 ustawy o samorządzie województwa, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że przepisy ustaw ustrojowych samorządu, regulujące zasady sprawowania nadzoru nad działalnością gminy, powiatu i województwa posługują się jednolicie pojęciami „sprzeczność z prawem”, „nieistotne naruszenie prawa”, bez ich zdefiniowania. Do pracownika dokonującego merytorycznej oceny legalności konkretnej uchwały lub zarządzenia (w tym aktów prawa miejscowego) należy przeprowadzenie analizy, czy badany akt jest zgodny z prawem, bądź sprzeczny z prawem i uzasadnione jest wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność tego aktu (w całości lub w części), bądź wydany z nieistotnym naruszeniem prawa i uzasadnione jest wskazanie przez organ nadzoru, że został wydany z naruszeniem prawa.

²³ Postanowienie WSA w Szczecinie z 26 października 2015r. sygn. II SA/Sz 1181/15.

²⁴ A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021).

²⁵ G. Jyż [w:] Z. Pławecki, A. Szewc, G. Jyż, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV*, Warszawa 2012.

W okresie objętym kontrolą stwierdzone naruszenia w aktach prawa miejscowego miały charakter istotny, a w konsekwencji organ nadzoru nie korzystał z kompetencji określonych art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 82 ust. 5 ustawy o samorządzie województwa.

Dyrektor WI wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą, w ramach sprawowania nadzoru nad jednostkami j.s.t. w sprawach pozostających w zakresie działania Wydziału, Wojewoda nie korzystał z uprawnienia przewidzianego w art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, tj. z wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, ponieważ we wskazanym okresie nie stwierdzono przypadków nieistotnego naruszenia prawa.

(akta kontroli tom I str. 68, 80, tom II str. 30-32, 112-113, 180-181)

Stwierdzono, że Wojewoda kierował również do organów j.s.t., na podstawie ogólnych przepisów o nadzorze, tj. art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, art. 77 ustawy o samorządzie powiatowym²⁶ oraz art. 79 ustawy o samorządzie województwa²⁷ pisma w przypadku stwierdzenia, że konieczne jest podjęcie działań naprawczych przez organy j.s.t., a nie istnieją przesłanki do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z innych przyczyn, niż nieistotne naruszenie prawa. Takimi przyczynami było przykładowo stwierdzenie przez organ nadzoru, że: nie została podjęta uchwała, której wydanie jest obligatoryjne w świetle przepisów ustawy; nie zostały podjęte uchwały, ale naruszono przepisy proceduralne, np. przewodniczący rady gminy wbrew obowiązkowi nie zwołuje sesji nadzwyczajnej; konieczności dostosowania uchwały do aktualnego stanu prawnego i wykładni, które nie istniały w dacie podjęcia uchwały.

W latach 2023-2025 (do 30 czerwca) Wojewoda skierował na podstawie ww. przepisów 353 pisma do organów j.s.t., z tego w 2023 r. – 143, w 2024 r. – 170, do 30 czerwca 2025 r. – 40. Dotyczyły one głównie samorządów gminnych – 336 pism (95,2%), a w mniejszym zakresie powiatów – 15 spraw (4,2%) oraz samorządu województwa – dwa pisma (0,6%).

(akta kontroli tom II str. 186)

W wyniku analizy 30 uchwał organów j.s.t., w stosunku do których w okresie objętym kontrolą wszczęto postępowanie nadzorcze stwierdzono, że wszczęcie postępowań nadzorczych następowało w terminie od 5 do 26 dni od daty wpływu uchwały. W czterech przypadkach stwierdzono, że postępowania te nie zostały zakończone wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego w terminie 30 dni od daty wpływu uchwały, nie zostały one zaskarżone do sądu administracyjnego i zostały zakończone przez organ nadzoru poprzez skierowanie do organów j.s.t. pisma o braku podstaw prawnych do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na wydanie przez organ gminy nowych uchwał, dostosowujących kwestionowane uchwały do przepisów prawa. Dotyczyły to postępowań nadzorczych:

- nr PN-II.4131.464.2023 w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Rady Gminy Zalesie z 24 listopada 2023 r. nr L/282/23 w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz opróżniania osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków

²⁶ Sprawy w teczkach oznaczonych znakami PN-II.4102, PN-II.4112.

²⁷ Sprawy PN-II.4122.

i transportu nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Zalesie. Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło 14 grudnia 2023 r., natomiast pismo informujące o zakończeniu postępowania z uwagi na brak podstaw prawnych do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wobec podjęcia 24 lutego 2024 r. przez Radę Gminy uchwały uwzględniającej stanowisko organu nadzoru, dostosowującej kwestionowaną uchwałę do przepisów prawa, skierowano do organów Gminy 22 marca 2023 r., tj. po upływie 99 dni od wszczęcia postępowania;

- nr PN-II.4131.124.2024 w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr LV/344/24 Rady Gminy Sawin z 27 lutego 2024 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sawin. Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło 29 marca 2024 r., natomiast pismo informujące o zakończeniu postępowania z uwagi na brak podstaw prawnych do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wobec podjęcia 9 sierpnia 2024 r. przez Radę Gminy uchwały Nr V/24/24 uchylającej kwestionowaną uchwałę, skierowano do organów Gminy 29 sierpnia 2024 r., tj. po upływie 153 dni od wszczęcia postępowania;
- nr IF-II.4131.39.2023 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLVII/261/2023 Rady Gminy Chrzanów z 29 listopada 2023 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji gminy Chrzanów. Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło 11 grudnia 2023 r., w dniu 28 grudnia Rada Gminy Chrzanów uchwałą Nr XLVIII/267/2023 w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji gminy Chrzanów uchyliła w całości uchwałę Nr XLVII/261/2023; pismo informujące o zakończeniu postępowania z uwagi na brak podstaw prawnych do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego skierowano do organów Gminy 22 stycznia 2024 r., tj. po upływie 42 dni od wszczęcia postępowania;
- nr IF-II.4131.3.2024 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Łęcznej z 24 stycznia 2024 r. Nr LXXXII/453/2024 w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji. Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło 7 stycznia 2024 r., w dniu 28 lutego 2024 r. Rada Miejska w Łęcznej podjęła uchwałę Nr LXXXIII/456/2024 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji, w której naprawione zostały uchybienia w uchwale Nr LXXXII/453/2024 wskazane przez organ nadzoru w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego; pismo informujące o zakończeniu postępowania z uwagi na brak podstaw prawnych do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego skierowano do organów Gminy 14 marca 2024 r., tj. po upływie 36 dni od wszczęcia postępowania.

(akta kontroli tom I str. 480-496, tom II str. 36-157)

Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że w postępowaniu nadzorczym PN-II.4131.464.2023 oraz PN-II.4131.124.2024 projekty rozstrzygnięcia nadzorczego zostały przygotowane i przekazane w systemie EZD do podpisu Wojewody, nie zostały one jednak podpisane w terminie 30 dni od daty wpływu uchwały z przyczyn technicznych, których obecnie nie można ustalić na podstawie danych zawartych w systemie EZD. Problemy te miały charakter krótkotrwały i niemożliwy do przewidzenia. W ramach postępowania PN-II.4131.464.2023 w dniu 4 stycznia

2024 r. do Wójta Gminy Zalesie zostało skierowane wystąpienie organu nadzoru o dostosowanie do obowiązujących przepisów prawa uchwały Nr L/282/23 Rady Gminy Zalesie z 24 listopada 2023r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz opróżniania osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Zalesie, będącej przedmiotem postępowania PN-II.4131.464.2023, w części obejmującej § 2 uchwały. Kwestionowane postanowienie § 2 ww. uchwały stanowiło w istocie doprecyzowanie regulacji ustawowej zawartej w art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁸, nie nakładało żadnych nowych obowiązków na adresatów uchwały i nie spowodowało negatywnych skutków prawnych. W tym stanie rzeczy organ nadzoru uznał, że wystąpienie do organów Gminy Zalesie o dokonanie samopoprawy uchwały będzie efektywnie realizowało cel nadzoru, jakim jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem. W związku z wystąpieniem Wojewody z 4 stycznia 2024 r. Rada Gminy Zalesie 13 marca 2024 r. podjęła uchwałę Nr LIV/303/24 zmieniającą uchwałę w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz opróżniania osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Zalesie. Mocą §1 tej uchwały zostało nadane nowe brzmienie §2 uchwały zmienianej, ocenione jako zgodne z prawem. Informacja o zakończeniu postępowania nadzorczego została sporządzona po podjęciu przez Radę Gminy działania dostosowującego uchwałę, będącą przedmiotem postępowania nadzorczego, do obowiązujących przepisów prawa.

W sprawie PN-II.4131.124.2024 mając na uwadze, że w dniu 7 kwietnia 2024 r. odbyły się wybory samorządowe, a pierwsza sesja nowo wybranej Rady Gminy Sawin została zwołana na dzień 6 maja 2024 r., w dniu 8 maja 2024 r. do Wójta Gminy Sawin zostało skierowane wystąpienie organu nadzoru o dostosowanie do obowiązujących przepisów prawa uchwały Nr LV/344/24 Rady Gminy Sawin z 27 lutego 2024 r. w sprawie w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sawin, będącej przedmiotem postępowania nadzorczego znak: PN-N.4131.124.2024. Kwestionowane postanowienia §2 ust. 1 pkt 5, § 2 pkt 11 oraz § 2 pkt 13 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały Nr LV/344/24, obarczone były wadą polegającą na pominięciu w przyjętej regulacji określającej frakcję odpadów komunalnych podlegających selektywnemu zbieraniu („odpady budowlane i rozbiórkowe”) istotnego zastrzeżenia wynikającego z przepisów ustawowych („z gospodarstw domowych”). Organ nadzoru uznał, że wystąpienie do organów Gminy Sawin o dokonanie samopoprawy uchwały i dostosowanie postanowień regulaminu do brzmienia aktualnie obowiązujących przepisów prawa będzie efektywnie realizowało cel nadzoru, jakim jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem. W związku z wystąpieniem z 8 maja 2024r. Rada Gminy Sawin podjęła 9 sierpnia 2024 r. uchwałę Nr V/24/24 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sawin. Mocą §2 tej uchwały została uchylona uchwała Nr LV/344/24, będąca przedmiotem postępowania znak: PN-

²⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 733.

II.4131.124.2024. Informacja o zakończeniu postępowania nadzorczego została sporządzona po podjęciu przez Radę Gminy działania skutkującego dostosowaniem regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sawin do obowiązujących przepisów prawa. Mając na uwadze, że ustawodawca nie określił zasad procedowania w sytuacji, gdy po wszczęciu postępowania nie zostaje wydane rozstrzygnięcie nadzorcze, organ nadzoru pisemnie informuje organy jednostki samorządu terytorialnego o zakończeniu postępowania nadzorczego - w przypadku, gdy podjęte zostają działania w ramach samopoprawy uchwały - po podjęciu tych działań.

(akta kontroli tom II str. 32-35)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda skierował łącznie 12 skarg na akty prawne j.s.t., w tym siedem w 2023 r., trzy w 2024 r. oraz dwie w pierwszym półroczu 2025 r. W dziesięciu sprawach WSA w Lublinie wydał wyroki stwierdzające nieważność uchwał w całości lub w części, z których osiem wyroków jest prawomocnych, a w dwóch sprawach wniesione zostały skargi kasacyjne. W przypadku jednej sprawy wszczętej w 2025 r. WSA wydał wyrok oddalający skargę (wyrok nieprawomocny), w przypadku drugiej wyznaczono termin rozprawy na listopad 2025 r.

(akta kontroli tom II str. 233-235)

1.4.5. W przypadku wszczęcia postępowania nadzorczego i nie stwierdzenia naruszenia prawa w uchwałach organów j.s.t. lub konwalidacji ww. aktów przez organ j.s.t. Wojewoda pisemnie informował te organy o zakończeniu postępowania nadzorczego, wskazując na powody niewydania rozstrzygnięcia. Analiza 10 ww. spraw wykazała, że od dnia wpływu aktu normatywnego do Wojewody do dnia wszczęcia postępowania upłynęło od 5 do 23 dni, natomiast od wszczęcia postępowania do jego zakończenia w ww. formie upłynęło od 8 do 153 dni.

Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że ustawodawca nie określił zasad procedowania w sytuacji, gdy po wszczęciu postępowania organ nadzorczy odstępuje od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, w szczególności nie zobowiązuje organu nadzoru do „umorzenia postępowania”. Praktykę nadzorczą w WPNiK determinuje w tym zakresie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wyartykułowane w postanowieniu z 17 stycznia 2011 r. (sygn. akt III SA/Lu 685/11). W przywołanym postanowieniu WSA wyraził następujący pogląd: „O tym, czy po wszczęciu postępowania zastosowany zostanie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym decyduje wyłącznie organ nadzoru, gdyż jest to jego domena. W sytuacji zaś, gdy organ stwierdzi, że brak jest podstaw do wydania tego rodzaju aktu, zawiadamia o tym organ gminy. Owo zawiadomienie zamyka postępowanie nadzorcze. Skoro przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wymagają, aby nastąpiło to w określonej formie procesowej (np. postanowienia, czy decyzji), właściwe będzie wystosowanie pisemnej informacji do organu gminy, ewentualnie zaś do podmiotu, który domagał się wszczęcia postępowania nadzorczego (zob.: wyrok NSA z 23 stycznia 1992 r., sygn. akt SA/Po 69/92- ON SA 1992/2/34; wyrok NSA z 4 grudnia 1998 r, sygn. akt I SA 494/98- Lex nr 44663; postanowienie NSA z 8 kwietnia 1992 r., sygn. akt SAB/Wr 16/92- Wspólnota 1992/29/21; postanowienie NSA z 22 października 2010 r, sygn. akt I OSK 1755/10- Lex nr 741586). Nie ma natomiast prawnego umocowania, wydanie przez organ nadzoru decyzji o umorzeniu wszczętego postępowania nadzorczego

w przypadku stwierdzenia, że brak jest przesłanek do zastosowania art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Takiej podstawy nie można wywieść z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego o odpowiednim stosowaniu przepisów k.p.a. Gdyby przyjąć inaczej i dopuścić stosowanie w takiej sytuacji art. 105 § 1 k.p.a. w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, należałoby respektować dalsze konsekwencje z tego wynikające. W myśl art. 127 § 1 i 2 k.p.a., od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie do organu administracji publicznej wyższego stopnia. Skoro tak, to od decyzji o umorzeniu postępowania nadzorczego służyłoby odwołanie do właściwego ministra. Takie rozwiązanie jest jednak niedopuszczalne, skoro postępowanie nadzorcze jest jednoinstancyjnym postępowaniem, wykazującym się specyfiką i odrębnością, w porównaniu do klasycznego postępowania uregulowanego przepisami k.p.a."

Dyrektor WI wyjaśnił m.in, że w przypadku, gdy brak jest przesłanki do stwierdzenia nieważności organ zawiadamia gminę o odstąpieniu od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Ustawodawca nie określił zasad postępowania w takim przypadku, nie wskazał również na konieczność wydania w takim przypadku decyzji o umorzeniu postępowania. Praktyka nadzorcza WPNiK oraz wzorowane na jej podstawie zasady postępowania w WI oparte są o stanowisko wskazane w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 17 stycznia 2011 r. (sygn. akt. III SA/Lu 685/11).

(akta kontroli tom I str. 488-496, tom II str. 3-4, 10-11, 365-372)

1.5. W wyniku analizy wydanych w okresie objętym kontrolą 47 rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody dotyczących uchwał w sprawie programów opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, wydanych na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt²⁹ stwierdzono, że zakwestionowane przez Wojewodę zapisy dotyczyły m.in.:

- nieuregulowania lub niewłaściwego uregulowania miejsca opieki dla bezdomnych zwierząt gospodarskich,
- nieokreślenia wysokości kosztów wydatkowanych na realizację wszystkich zadań wymienionych w art. 11a ww. ustawy,
- niewskazania w sposób konkretny i precyzyjny schroniska, w celu wypełnienia obowiązku z art. 11a ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, poprzez podanie jego nazwy i siedziby,
- niewłaściwego wskazania miejsca czasowego przetrzymywania zwierząt.

W wyniku porównania ww. rozstrzygnięć Wojewody z zapisami 10 uchwał sprawie programów opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, co do których Wojewoda nie wydał postanowień nadzorczych stwierdzono, że Wojewoda w sposób jednolity oceniał postanowienia uchwał w tym przedmiocie.

(akta kontroli tom II str. 235-245)

1.6. W okresie objętym kontrolą w przypadku siedmiu rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody organy j.s.t. złożyły skargi do sądu administracyjnego. W czterech przypadkach skargi zostały oddalone przez WSA³⁰, w dwóch przypadkach sąd

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.

³⁰ Prawomocne wyroki WSA z: 21 lutego 2024 r. (sygn. akt I SA/Lu11/24), 30 stycznia 2024 r. (sygn. akt III SA/Lu 741/23), 26 listopada 2024 r. (sygn. akt III SA/Lu 638/24) oraz 17 czerwca 2025 r. (sygn. akt I SA/Lu11/24).

odrzucał skargi³¹, a w jednym przypadku WSA uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze³². Dotyczyło to rozstrzygnięcia nadzorczego z 21 stycznia 2025 r. stwierdzającego nieważność w całości uchwały Rady Miejskiej we Włodawie z 23 grudnia 2024 r. nr X/53/24 w sprawie wyrażenia zgody na wniesienie aportu i objęcia dodatkowych udziałów w Miejskim Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. we Włodawie. W powyższej sprawie Wojewoda 22 lipca 2025 r. złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.³³

(akta kontroli tom I str. 69-71, 81-82)

1.7. W okresie objętym kontrolą Wojewoda korzystał z możliwości wystąpienia na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 80 ustawy o samorządzie województwa do organów j.s.t. z żądaniem informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu lub województwa, niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych, tj.:

- w 2023 r. skierowano 81 takich wystąpień, w tym: 70 do organów gmin, osiem do organów powiatów i trzy do organów województwa;
- w 2024 r. skierowano 73 takich wystąpień, w tym: 64 do organów gmin, osiem do organów powiatów i jedno do organów województwa;
- w 2025 r. (I półrocze) skierowano 43 takich wystąpień, w tym: 41 do organów gmin oraz dwa do organów powiatów.

Kierowane do organów j.s.t. wystąpienia Wojewody z żądaniem informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu lub województwa, niezbędnych do wykonywania przysługujących wojewodzie uprawnień nadzorczych dotyczyły przedłożenia organowi nadzoru uzasadnienia lub wyjaśnień dotyczących uchwały organu j.s.t. wykorzystywanych do oceny legalności uchwały, jak również przedłożenia organowi nadzoru wyjaśnień i dokumentów w związku z prowadzonym postępowaniem wyjaśniającym, które były wykorzystywane do rozpatrzenia skierowanej do organu nadzoru skargi/wniosku. W Oddziale nadzoru urbanistycznego wystąpienia wojewody do organów j.s.t. na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym kierowane w toku kontroli legalności uchwały dotyczyły zazwyczaj uzupełnienia dokumentacji planistycznej potwierdzającej przebieg procedury sporządzania aktu planowania przestrzennego bądź też wyjaśnienia treści zapisów uchwały w kontekście art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Informacje te wykorzystywane były do oceny legalności uchwały.

(akta kontroli tom I str. 72, 83-84, tom II str. 4, 11, 246-279)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda skierował łącznie 10 wezwań do podjęcia w terminie 30 dni odpowiedniego aktu na podstawie art. 98a ustawy o samorządzie gminnym i art. 85a ustawy o samorządzie powiatowym, tj.:

- w 2023 r. skierowano siedem wezwań, w tym sześć do organów gmin i jedno do organów powiatu;
- w 2024 r. skierowano dwa wezwania do organów gmin;
- w 2025 r. (I półrocze) skierowano jedno wezwanie do organów gminy.

Powyższe wystąpienia w sześciu przypadkach dotyczyły wezwań o podjęcie

³¹ Prawomocne postanowienia WSA z 18 czerwca 2024 r. (sygn. akt III SA/Lu 291/24) oraz z 13 listopada 2024 r. (sygn. akt III SA/Lu 571/24).

³² Wyrok z 22 maja 2025 r. sygn. akt III SA/Lu 185/20.

³³ Doręczenie wyroku Wojewodzie nastąpiło 26 czerwca 2025 r.

uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego³⁴. W wykonaniu wezwania Rada Miejska w Łęcznej podjęła uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu radnego. W pozostałych przypadkach zostały wydane przez Wojewodę zarządzenia zastępcze. Pozostałe wezwania kierowane były do organów gminy na podstawie art. 98a ustawy o samorządzie gminnym i dotyczyły podjęcia działań w zakresie wprowadzenia do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego udokumentowanych złóż kopalin. W trzech przypadkach gmina złożyła wyjaśnienia, w jednym przypadku nie udzieliła żadnej odpowiedzi na wezwanie.

(akta kontroli tom I str. 72, 83-84, tom II str. 4, 11)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda wydał pięć zarządzeń zastępczych stwierdzających wygaśnięcie mandatów radnych Rady Powiatu w Parczewie (na podstawie art. 85a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym) oraz Rady Miejskiej w Parczewie, Rady Gminy Trzeszczany, Rady Gminy Sosnowica i Rady Miejskiej w Nałęczowie (na podstawie art. 98a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Na wszystkie wymienione zarządzenia zostały wniesione skargi do sądu administracyjnego. W sprawie ze skargi na zarządzenie dot. radnej Rady Miejskiej w Nałęczowie nie został jeszcze wyznaczony termin rozprawy/posiedzenia. Natomiast pozostałe skargi na zarządzenia zastępcze zostały prawomocnie oddalone.

Z zakresu materialnego prawa administracyjnego, Wojewoda wydał w ww. okresie cztery zarządzenia zastępcze wprowadzające do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin obszaru udokumentowanego złóż kopalin, które wydane były na podstawie art. 96 ust. 1 pkt. 2, ust. 2, 3 i 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze³⁵ w związku z art. 98a ust. 1, 2, i 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zarządzeń te nie zostały zaskarżone.

(akta kontroli tom I str. 72, 83-84, tom II str. 5, 12, 280-351)

W latach 2023-2025 (I półrocze) Wojewoda nie korzystał z możliwości:

- wezwania wójta, na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, do zaprzestania naruszeń Konstytucji lub innych ustaw,
- złożenia wniosku do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- wezwania rady powiatu lub sejmiku województwa na podstawie art. 83 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 84 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, do zastosowania przez radę lub sejmik niezbędnych środków, gdy powtarzających się naruszeń dopuszcza się zarząd powiatu lub zarząd województwa,
- złożenia, na podstawie art. 83 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 84 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, wniosku do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu albo zarządu województwa,
- złożenia, na podstawie art. 97 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 84 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym i art. art. 85 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, wniosków do Prezesa Rady Ministrów o powołanie komisarza rządowego,

³⁴ Dot. radnych Rady Powiatu w Parczewie, Rady Miejskiej w Parczewie, Rady Gminy Trzeszczany, Rady Gminy Sosnowica, Rady Miejskiej w Łęcznej, Rady Miejskiej w Nałęczowie.

³⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1290, ze zm.

1.8. W zakresie podejmowania przez Wojewodę działań prewencyjnych (informacyjnych, szkoleniowych) oraz wspierających w przypadku zmiany przepisów i konieczności dostosowania do nich aktów prawa miejscowego, Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że aktualnie obowiązujące przepisy nie nakładają na wojewodę obowiązku podejmowania takich działań, w szczególności nie przewidują prowadzenia przez wojewodę działalności informacyjnej, instruktażowej oraz szkoleniowej. Ustawodawca odmiennie uregulował tę kwestię w przypadku drugiego organu nadzoru - regionalnej izby obrachunkowej. W art. 1 ust. 4 ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych³⁶ stanowi *expressis verbis*, że izby w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową. Brak takiej regulacji w przepisach regulujących zadania i kompetencje wojewody nie jest przypadkowy, lecz wynika z racjonalnego działania ustawodawcy. Dyrektor WPNiK przytoczył wyrok z 8 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 1562/11, CBOSA), w którym NSA odniósł się do ww. kwestii. W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, że „nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest nadzorem prawnym. Jego kryterium stanowi legalność, a organy nadzoru mogą wkraczać w działalność jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadkach określonych ustawami. Żadna ustawa nie przyznaje wojewodzie kompetencji do formułowania i przekazywania organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego jakichkolwiek wytycznych, w tym oczywiście także takich, które – z założenia - miałyby stanowić pomoc dla organów samorządu we właściwym kwalifikowaniu podejmowanych uchwał jako aktów prawa miejscowego lub aktów o innym charakterze. Takie działanie pozbawione jest podstaw prawnych i narusza ustrojową samodzielność jednostek samorządu, którym są przekazywane. W rozpoznawanej sprawie wytyczne zastosowane przez Radę Gminy doprowadziły w konsekwencji do nieprawidłowego ustalenia charakteru zaskarżonej uchwały”. Mając powyższe na uwadze służby prawne wojewody podejmują działania informacyjne dotyczące tworzenia przez samorząd prawa miejscowego z dużą ostrożnością. Wystąpienia kierowane do j.s.t. miały charakter *stricte* informacyjny i dotyczyły najważniejszych zagadnień prawnych pojawiających się w praktyce. Należy przy tym pamiętać, że każda j.s.t. posiada obsługę prawną, dysponuje systemami informacji prawnej, a orzecznictwo sądów administracyjnych oraz orzecznictwo nadzorcze wojewodów są powszechnie dostępne (w systemach informacji prawnej, w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w wojewódzkich dziennikach urzędowych). W zakresie konieczności dostosowania aktów prawa miejscowego do zmian przepisów prawa skierowano do organów wykonawczych j.s.t. następujące wystąpienia informacyjne:

- wystąpienie z 6 lutego 2023 r. znak: PN-II.40.8.2023 dot. aktów prawa miejscowego podejmowanych na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe³⁷;

³⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 7.

³⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1043, ze zm.

- wystąpienie z 20 grudnia 2023 r. znak: PN-II.40.33.2023 dot. aktów prawa miejscowego podejmowanych na podstawie art. 50 ust. 6-6b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁸;
- wystąpienie z 5 grudnia 2024 r. znak: PN-II.40.37.2024 przypominające o obowiązku podjęcia uchwały na podstawie art. 5 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników³⁹.

Wystąpienia wskazane w pkt 1 i 2 zostały także zamieszczone na stronie LUW w Lublinie w zakładce "Informacje dla samorządów". Dyrektor WPNiK dodał, że niezależnie od powyższego pracownicy oddziału nadzoru na bieżąco kontaktują się z przedstawicielami j.s.t. Te robocze i niesformalizowane kontakty dotyczą m.in. tworzenia samorządowych aktów prawa miejscowego. Pracownicy oddziału udzielają samorządowcom niewiążących wskazówek, wyjaśnień, upowszechniają piśmiennictwo prawnicze i orzecznictwo sądowe. Wskazane kontakty nie wykraczają poza granice wyznaczone przez aktualnie obowiązujące przepisy.

(akta kontroli tom II str. 5-6)

Dyrektor WI wyjaśnił, że w ramach działań informacyjnych i wspierających gminy w sprawach działań z obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego WI kieruje do gminy wystąpienia, w których przekazuje informacje dotyczące zarówno wprowadzenia nowych przepisów, jak również informacje dotyczące stosowania przepisów już obowiązujących, tj. m.in.:

- IF-II.740.7.2024 – przekazanie informacji o „Poradniku dla organów administracji publicznej występujących do Prezesa UTK z wnioskiem o uzgodnienie dokumentów planistycznych”;
- IF-II.740.46.2024 – przekazanie do wiadomości gmin stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska dotyczącego ustaleń miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w zakresie przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa;
- IF-II.740.59.2024 – informacja Wojewody o obowiązkach wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze w brzmieniu obowiązującym od 28 października 2023 r. w zakresie uwzględniania złóż kopalin, wód podziemnych, kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemnych bezzbiornikowych magazynów substancji w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego;
- IF-II.740.113.2024 – przekazanie do wiadomości gmin wystąpienia Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad dotyczące jej udziału w procedurze sporządzania planu ogólnego;
- IF-II.740.114.2024 – przekazanie do wiadomości i wykorzystania, pisma PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. dotyczącego sposobów zagospodarowania obszarów kolejowych i terenów przyległych do obszarów kolejowych określanych w planach ogólnych gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;
- IF - II.740.12.2025 – wystąpienie Wojewody do gmin z terenu województwa przypominające o zasadach dokonywania oceny uchwał oraz opiniowania

³⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, ze zm.

³⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 229.

ich projektów z obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Dodatkowo, w związku z wejściem w życie w dniu 23 września 2024 r. nowelizacji ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁰, która stanowi największą od 20 lat reformę systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, w dniu 18 września 2024 r. w LUW została zorganizowana wspólnie przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz Wojewodę konferencja: „Plan ogólny gminy – kluczowe informacje i praktyczne wskazówki”. W konferencji wzięli udział przedstawiciele 150 gmin z terenu województwa lubelskiego, w sumie ok. 250 osób.

(akta kontroli tom II str. 12-13, 352-364)

Odnosnie do prowadzenia przez Wojewodę analizy rodzaju i częstotliwości błędów popełnianych przez poszczególne organy j.s.t. w celu ustalenia przyczyn i objęcia tych organów szczególnym nadzorem, Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że pracownicy oddziału nadzoru na bieżąco prowadzą analizę błędów popełnianych przez organy poszczególnych j.s.t. Analizy te są prowadzone w toku sprawdzania przedkładanych aktów prawnych organów j.s.t. Aktualnie obowiązujące przepisy nie przyznają wojewodzie możliwości objęcia organów j.s.t. „szczególnym nadzorem”.

Dyrektor WI wyjaśnił, że w Wydziale nie są prowadzone w sposób sformalizowany analizy rodzaju i częstotliwości błędów popełnianych przez poszczególne organy j.s.t. W przypadku nadzoru nad j.s.t. realizowanego przez WI działania, o których mowa powyżej nie stanowiłyby wymiernej oceny błędów popełnianych przez poszczególne gminy. Uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (poza określonymi ustawowo przypadkami) nie jest obowiązkowe. Okoliczność, iż w stosunku do uchwał jednej gminy wydane zostanie kilka rozstrzygnięć nadzorczych nie może stanowić o dokonaniu oceny, iż ta gmin popełnia więcej błędów niż gmina, która przyjmuje jeden plan zagospodarowania przestrzennego rocznie, albo też nie podejmuje żadnej uchwały. Nawet w przypadku odnotowania zwiększonej ilości rozstrzygnięć nadzorczych wydawanych w stosunku do uchwał konkretnej rady gminy, obowiązując przepisy nie przewidują możliwości objęcia takiej gminy szczególnym nadzorem.

Pracownicy oddziału nadzoru WPNiK oraz oddziału nadzoru urbanistycznego WI na bieżąco monitorowali rozstrzygnięcia nadzorcze wydawane przez innych wojewodów, jak również analizowali orzeczenia sądów administracyjnych z obszaru objętego nadzorem. Dyrektor WI wskazał, że pracownicy korzystają w tym zakresie z informacji zawartych w dostępnych systemach informacji prawnej, z bazy orzeczeń sądów administracyjnych jak również z informacji udostępnianych w biuletynach informacji publicznej innych urzędów wojewódzkich. Kierownik oddziału nadzoru urbanistycznego czuwa nad całością działań oddziału mając na celu zapewnienie jednolitego podejścia do kwestii legalności ustaleń planistycznych bądź etapów procedury planistycznej zarówno poprzez bieżące wsparcie i mentoring pracowników jak również w trakcie roboczych spotkań oddziału. Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że przedmiotem kontroli prowadzonej przez pracowników oddziału nadzoru jest legalność uchwały (zarządzenia), co oznacza konieczność zbadania czy akt ten jest zgodny z aktualnie powszechnie obowiązującymi przepisami (prawa materialnego

⁴⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

i proceduralnego). Badając uchwałę każdy z pracowników analizuje także istniejące w tym zakresie orzecznictwo sądowe, orzecznictwo nadzorcze wojewodów oraz piśmiennictwo prawnicze. Wyniki tych analiz są wykorzystywane przy dokonywaniu oceny legalności uchwały, a w przypadku podjęcia działań nadzorczych - przedstawiane, w najistotniejszym zakresie, w treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania i uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego poprzez odwołanie się do wskazywanych orzeczeń i stanowiska doktryny. W pracy oddziału nadzoru na bieżąco omawiane są sprawy zmian legislacyjnych, problemów sygnalizowanych przez pracowników oraz przez j.s.t., aktualnego stanowiska sądów administracyjnych i organów nadzoru, w celu wypracowania stanowiska w sprawach budzących wątpliwości interpretacyjne.

(akta kontroli tom II str. 6-7, 13-14)

Odnosnie do monitorowania przez Wojewodę, w jakich obszarach wydaje najczęściej rozstrzygnięć nadzorczych, Dyrektor WI wyjaśnił, że w przypadku nadzoru nad j.s.t. realizowanego przez Wydział działania w zakresie monitoringu i zdefiniowania obszarów, w których wydawane jest najczęściej rozstrzygnięć nadzorczych nie są prowadzone w sposób sformalizowany. Wyszukiwarki w ramach systemu zarządzania dokumentacją EZD oraz programu e-Nadzór pozwalają w łatwy sposób na sprawdzenie zarówno tematyki podejmowanych uchwał, jak również ilości rozstrzygnięć wydanych w poszczególnych obszarach działania. Do Wydziału wpływają wszystkie uchwały podejmowane przez organy stanowiące gmin na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o rewitalizacji oraz ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Z trzech obszarów działania zdecydowana większość analizowanych uchwał dotyczy planowania i zagospodarowania przestrzennego, automatycznie zatem w zakresie tego obszaru działania gmin wydawanych jest najczęściej rozstrzygnięć nadzorczych.

Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że co roku sporządzane jest sprawozdanie z działalności nadzorczej, wskazujące m.in. liczbę rozstrzygnięć nadzorczych (w tym w poszczególnych j.s.t.) oraz najczęstsze błędy popełniane w aktach prawnych wydawanych przez j.s.t. (obszary). W podsumowaniu tych sprawozdań stwierdzono m. in., że „Liczba rozstrzygnięć nadzorczych jest nadal duża, do czego niewątpliwie przyczyniają się częste zmiany przepisów, ich niespójność i nieprecyzyjność, jak również niejedolite stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądowym (...). Istotną rolę odgrywa bieżąca współpraca z samorządami, zwłaszcza w zakresie interpretacji obowiązujących przepisów i przygotowania takich projektów uchwał, które pod względem legalności nie budzą zastrzeżeń. Wystąpienia kierowane do jednostek samorządu terytorialnego upowszechniają orzecznictwo sądowe oraz piśmiennictwo prawnicze”. Kontynuowana jest praktyka przygotowywania opracowań prezentujących dorobek judykatury oraz stanowisko organu nadzoru w aktualnych kwestiach związanych z działalnością nadzorczą, przykładowo: pismo Wojewody dotyczące uchwał w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt z 17 października 2024 r., znak: PN-II.40.12.2024.

(akta kontroli tom II str. 7, 14)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności LUW w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda prawidłowo i rzetelnie realizował kompetencje nadzorcze nad działalnością j.s.t. Pracownicy realizujący te zadania posiadali odpowiednie przygotowanie i kompetencje. Zapewniono rzetelne dokumentowanie weryfikacji prawnej aktów normatywnych j.s.t. w systemie EZD oraz od 1 stycznia 2025 r. w systemie e-Nadzór. Wojewoda każdorazowo pisemnie informował organy j.s.t. o wszczęciu i zakończeniu postępowań nadzorczych. Rozstrzygnięcia nadzorcze wydawane były w terminie określonym w art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. W 12 przypadkach, po upływie terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda skorzystał z możliwości zaskarżenia uchwał organów j.s.t. do sądu administracyjnego. Na przykładzie uchwał w sprawie programów opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stwierdzono, że Wojewoda zapewnił jednolite podejście interpretacyjne do postanowień regulujących te zagadnienia.

OBSZAR

2. Realizacja przez Wojewodę zadań w zakresie ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych i wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez organy j.s.t.

Opis stanu
faktycznego

1. Na podstawie analizy postępowań obejmujących 27 aktów prawa miejscowego⁴¹ stwierdzono, że 24 spośród nich (88,9%) zostały opublikowane w DUWL, z tego 23 niezwłocznie, tj. w 20 sprawach (83,3%) w terminie do 14 dni od ich przekazania Wojewodzie do publikacji (średnio trzy dni), w trzech sprawach dotyczących publikacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany, z uwagi na konieczność weryfikacji załączników do tych uchwał, po upływie: 29, 22 i 24 dni⁴², a w jednym przypadku⁴³ po upływie 18 dni.

⁴¹ Akty prawa miejscowego zawarte w 40 wybranych do kontroli spraw przedstawionych w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁴² Uchwały: VIII/57/24 Rady Gminy Dębowa Kłoda z 4 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dębowa Kłoda dla terenów zlokalizowanych w miejscowości Białka (opublikowana 4 grudnia 2024 r. w DUWL pod poz. 5991); uchwały nr XIII/86/2025 Rady Gminy Łuków z 31 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Gołąbki (opublikowana 28 lutego 2025 r. w DUWL pod poz. 1185); nr LXV/692/2023 Rady Miasta Tomaszów z 26 września 2023 r. w sprawie w sprawie zagospodarowania przestrzennego terenów przemysłowo – składowych i usługowych przy ul. Zamojskiej i Łaszczowieckiej w Tomaszowie Lubelskim (opublikowana 23 listopada 2023 r. w DUWL pod. poz. 6577).

⁴³ Uchwała nr LXXXVIII/710/24 Rady Miasta Chełm z 9 lutego 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, na terenie Miasta Chełm (opublikowana 1 marca 2024 r. w DUWL pod poz. 1426);

Nieopublikowanie w DUWL trzech podjętych przez j.s.t. aktów normatywnych dotyczyło:

- 1) uchwały Rady Gminy Zalesie nr L/279/23 z 24 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectw Gminy Zalesie⁴⁴, przekazanej 27 listopada 2023 r. Wojewodzie do publikacji. W wyniku wszczęcia 18 grudnia 2023 r. postępowania nadzorczego, rozstrzygnięciem z 21 grudnia 2023 r. Wojewoda uznał nieważność tej uchwały. W dniu 27 grudnia 2023 r. do Wojewody wpłynął wniosek Przewodniczącego Rady Gminy Zalesie o wycofanie wskazanej uchwały z ogłoszenia w DUWL ze względu na zmianę jej treści i ponowne jej podjęcie. Nowa uchwała w tej sprawie została podjęta 31 stycznia 2024 r.⁴⁵;
- 2) uchwały Rady Gminy Chrzanów nr XLVII/261/2023 z 29 listopada 2023 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji gminy Chrzanów⁴⁶, która została doręczona Wojewodzie do publikacji 30 listopada 2023 r. Postępowanie nadzorcze w tej sprawie wszczęto 11 grudnia 2023 r. W dniu 27 grudnia 2023 r. do Wojewody wpłynął wniosek Urzędu Gminy w Chrzanowie⁴⁷ o wycofanie wskazanej uchwały z ogłoszenia w DUWL ze względu na to, iż zostanie ona uchylona, w związku z czym wnioskodawca nie chce wprowadzać jej do obrotu. Pismem z 22 stycznia 2024 r. Wojewoda poinformował Gminę, iż z uwagi na podjęcie 28 grudnia 2023 r. nowej uchwały w tej sprawie⁴⁸ wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w trybie art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym stało się bezprzedmiotowe;
- 3) uchwały Rady Gminy Radzyń Podlaski nr LVI/282/2022 z 29 grudnia 2022 r., uchylającej uchwałę w sprawie wyznaczenia obszarów zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie Gminy Radzyń Podlaski. Uchwała ta nie została przekazana Wojewodzie do publikacji, natomiast 9 stycznia 2023 r. została doręczona do WPNiK łącznie z innymi, podjętymi na sesji Rady Gminy 29 grudnia 2022 r. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 lutego 2023 r.⁴⁹ Wojewoda stwierdził nieważność ww. aktu normatywnego wskazując m.in., iż błędnie wskazano w nim, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia (§ 3 uchwały), podczas gdy zdaniem organu nadzoru – jako akt prawa miejscowego powinien wejść w życie po jego opublikowaniu w DUWL. W informacji uzyskanej w trakcie niniejszej kontroli NIK, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, Wójt Gminy Radzyń Podlaski wskazał, że powodem nieprzedstawienia ww. uchwały do publikacji był to, iż

⁴⁴ Postępowanie znak: PN-II.4131.467.2023.

⁴⁵ Uchwała Nr LIII/294/24 Rady Gminy Zalesie z 31 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia statutów Sołectw Gminy Zalesie i opublikowana w DUWL 8 lutego 2024 r. pod poz. 1068.

⁴⁶ Postępowanie znak: znak: IF-II.4131.39.2023.

⁴⁷ Podpisany przez Zastępcę Wójta Gminy Chrzanów.

⁴⁸ Uchwała Rady Gminy Chrzanów nr XLVIII/267/2023 w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji gminy Chrzanów uchylająca w całości uchwałę XLVII/261/2023, opublikowana w DUWL 10 stycznia 2024 r. pod poz. 295.

⁴⁹ Postępowanie znak: IF-II.4131.4.2023, wszczęte 20 stycznia 2023 r.

zgodnie z jej treścią miała wejść w życie z dniem podjęcia. Poinformował również, że 8 lutego 2023 r. została podjęta nowa uchwała w tej sprawie.⁵⁰ Informacje dotyczące niepublikowaniu dwóch uchwał: Rady Gminy Zalesie nr L/279/23 z 24 listopada 2023 r oraz Rady Gminy Chrzanów nr XLVII/261/2023 z 29 listopada 2023 r. zostały przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom II str. 164-168, 171-175, 190-192)

Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że aktualnie obowiązujące przepisy nie przyznają wojewodzie uprawnienia do egzekwowania od organów j.s.t. obowiązku przedłożenia do publikacji w DUWL aktu prawnego w wersji elektronicznej. Obowiązek przedłożenia takiego aktu spoczywa na organie wydającym ten akt (art. 15 ust. 1 u.o.a.n.). W myśl art. 43 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym akty prawa miejscowego podpisuje niezwłocznie po ich uchwaleniu przewodniczący rady powiatu i kieruje do publikacji. Z kolei według art. 89 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa przewodniczący sejmiku województwa podpisuje akty prawa miejscowego przyjęte przez sejmik województwa, niezwłocznie po ich uchwaleniu i kieruje do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym brak tego rodzaju regulacji. Należy stosować w tym zakresie przepisy ogólne. Zgodnie z art. 30 i 31 tej ustawy wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami prawa (art. 30). Kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Według art. 19 ust. 2 tej ustawy zadaniem przewodniczącego rady gminy jest wyłącznie organizowanie pracy rady gminy oraz prowadzenie obrad rady.

(akta kontroli tom II str. 182)

Terminy publikacji uchwał nie były uzależniane od prowadzonych postępowań nadzorczych. Spośród objętych kontrolą 40 spraw, rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego wydano w 15 postępowaniach z tego w 14 przypadkach uchwały których one dotyczyły opublikowano w DUWL w terminach od dziewięciu do 20 dni przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, w jednym przypadku uchwała została opublikowana w DUWL w tym samym dniu co rozstrzygnięcie. Nie stwierdzono również przypadków odmowy opublikowania aktu normatywnego przekazanego do publikacji, z powodu tego, że nie stanowi on aktu prawa miejscowego.

(akta kontroli tom II str. 164-168, 180-181, 229-232)

W latach 2023-2025 (do 30 czerwca) 504 akty prawa miejscowego ogłoszone w DUWL weszły w życie przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego ich nieważność w całości lub w części, z tego: w 2023 r. – 235, w 2024 r. – 193 i w 2025 r. (do 30 czerwca) – 76.

(akta kontroli tom II str. 162)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie korzystał z kompetencji nadzorczych określonych w art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 82 ust. 5 ustawy o samorządzie województwa, tj. ze wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

(akta kontroli tom I str. 68, 80)

2. Na podstawie analizy 10 rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez Wojewodę w latach 2023-2024 i 10 wyroków WSA, które wpłynęły w tym okresie

⁵⁰ Nr LV/295/2023, opublikowana w DUWL 13 lutego 2023 r. pod poz. 1068.

do LUW stwierdzono, że wszystkie ww. orzeczenia zostały opublikowane w DUWL wraz z uzasadnieniem. Rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody publikowano w terminach nieprzekraczających dwa dni (w dwóch sprawach rozstrzygnięcia opublikowano w dniu wydania, w jednej dwa dni po rozstrzygnięciu, w pozostałych następnego dnia) a wyroki sądowe do 12 dni od ich przekazania Wojewodzie (średnio: pięć dni).

(akta kontroli tom II str. 164-170)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności LUW w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Nieopublikowanie niezwłocznie uchwały nr LXXXVIII/710/24 w DUWL. Publikacja tej uchwały nastąpiła w terminie 18 dni od jej przekazania Wojewodzie. Zgodnie z art. 3 u.o.a.n., akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.

Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że powyższa nieprawidłowość była wynikiem przeoczenia pracownika przygotowującego projekt dziennika urzędowego, z którym przeprowadzono rozmowę dyscyplinującą. Powyższe nie spowodowało żadnych negatywnych skutków prawnych. Wojewoda prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził nieważność tej uchwały.

(akta kontroli str. 23-24)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami zapewnił publikację w DUWL wyroków sądów administracyjnych oraz wydawanych rozstrzygnięć nadzorczych dla aktów prawa miejscowego. Działania związane z realizacją obowiązku ogłaszania w DUWL aktów prawa miejscowego były podejmowane niezwłocznie, niezależnie od prowadzonych postępowań nadzorczych, z wyjątkiem jednej uchwały opublikowanej po 18 dniach od jej przekazania do publikacji.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o ogłaszanie aktów prawa miejscowego niezwłocznie, stosownie do art. 3 u.o.a.n.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 31 października 2025 r.

Kontrolerzy:

Agnieszka Bury
Doradca prawny
/podpisano elektronicznie/

Paweł Szafran
Główny specjalista kontroli
państwowej
/podpisano elektronicznie/

**Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie**

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/