



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.11.2.2025

**Pani
Teresa Gutowska
Starosta Puławski**

Aleja Królewska 19
24-100 Puławy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Puławach (dalej: Starostwo), 24-100 Puławy, Aleja Królewska 19.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Gutowska, Starosta Puławski (dalej: Starosta) od 7 maja 2024 r. Poprzednio, tj. od 22 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r., funkcję Starosty pełniła Danuta Smaga.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego zadań związanych z realizacją przez wojewodów kompetencji nadzorczych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2023-2025 (do 30 czerwca) z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontroler	Katarzyna Kuzioła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/90/2025 z 29 lipca 2025 r. (akta kontroli tom 1 str. 2-10)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie ocenia pozytywnie działalność Starosty Puławskiego w zakresie wykonywania zadań związanych z realizacją przez Wojewodę Lubelskiego³ kompetencji nadzorczych.

Uzasadnienie oceny ogólnej W okresie objętym kontrolą Starosta prawidłowo i rzetelnie wykonywał zadania związane z realizacją przez Wojewodę kompetencji nadzorczych. Uchwały Rady Powiatu Puławskiego (dalej: Rada Powiatu lub Rada) przekazywano Wojewodzie w ciągu siedmiu dni od dnia ich podjęcia, tj. w terminie określonym w art. 78 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴. Spośród 182 przekazanych uchwał Wojewoda wszczął postępowanie nadzorcze tylko w odniesieniu do dwóch z nich⁵, stwierdzając ich nieważność w części. Powyższe rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody nie powodowały obowiązku podejmowania jakichkolwiek dalszych czynności przez Starostę lub Radę Powiatu.

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: Wojewoda.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 107, ze zm.

⁵ Stanowiących 1,09% wszystkich przekazanych uchwał.

Opis stanu
faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą, zadania wynikające z realizacji art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w zakresie obowiązku Starosty do przedłożenia wojewodzie uchwał Rady Powiatu realizowane były przez pracowników Biura Obsługi Rady i Zarządu Powiatu⁶ (dalej: Biuro Obsługi). Do zadań Biura Obsługi należało m.in.: przekazywanie uchwał Rady i Zarządu komórkom organizacyjnym Starostwa odpowiadającym za ich realizację, przesyłanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego aktów normatywnych Rady i Zarządu oraz przesyłanie uchwał według właściwości do Wojewody oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej. Zadania przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym doprecyzowane zostały w zarządzeniu Nr 74/2019 Starosty Puławskiego z 11 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowego określenia zakresu zadań komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Puławach oraz ich podziału na stanowiska pracy (ze zm.) oraz w zakresach czynności pracowników zatrudnionych w ramach wieloosobowego stanowiska ds. obsługi Rady Powiatu. Zgodnie z ww. zarządzeniem do zadań realizowanym na tym stanowisku pracy należało m.in. przedkładanie organom nadzoru uchwał Rady Powiatu oraz przekazywanie aktów prawa miejscowego do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Stwierdzono, że w latach 2023-2025 (do 30 czerwca) podejmowane przez Radę Powiatu akty prawne były przedkładane Wojewodzie.

Starosta wyjaśniła, że kierownicy komórek organizacyjnych w porozumieniu z radcami prawnymi Wydziału Obsługi Prawnej realizowali zadania dotyczące udzielania Wojewodzie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania Powiatu, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody dekretowane były przez Sekretarza Powiatu (lub osobę zastępującą) do Biura Obsługi Rady i Zarządu Powiatu, komórki merytorycznej oraz Wydziału Obsługi Prawnej. Decyzje o podejmowaniu ewentualnych dalszych działań następczych wynikających z otrzymania zawiadomienia i rozstrzygnięcia nadzorczego podejmowane były na poziomie zespołu radców prawnych i komórki organizacyjnej przygotowującej i następnie realizującej uchwałę. Starosta wyjaśniła, że w latach 2023-2025 (do 30 czerwca) nie odnotowano problemów związanych z realizacją przez Wojewodę kompetencji nadzorczych wobec samorządu powiatowego. Powiat mógł liczyć na wsparcie ze strony organu nadzoru, zarówno w zakresie interpretacji przepisów, jak i w procesie konsultacyjnym dotyczącym projektowanych regulacji. Dialog między stronami przebiegał w sposób sprawny, z poszanowaniem kompetencji oraz zasad współdziałania administracji rządowej i samorządowej.

(akta kontroli tom 1 str. 11-27, 45-47, 69-143, tom 2 str. 39, 41-43)

2. W latach 2023-2025 (do 30 czerwca) przekazano Wojewodzie odpowiednio: 68, 79 i 35 uchwał, w tym odpowiednio: 11, 10 i pięć z nich stanowiło akty prawa

⁶ Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Starostwa Powiatowego (uchwała nr 102/2019 Zarządu Powiatu Puławskiego w tej sprawie z 16 kwietnia 2019 r., ze zm.) oraz zarządzeniem nr 74/2019 Starosty Puławskiego z 11 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowego określenia zakresu zadań komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Puławach oraz ich podziału na stanowiska pracy (ze zm.).

miejscowego. W okresie tym nie zostały podjęte uchwały lub zarządzenia stanowiące przepisy porządkowe.

Na podstawie szczegółowej analizy losowo dobranej próby 20 uchwał podlegających właściwości nadzorczej Wojewody (po osiem przyjętych w każdym z lat 2023-2024 i cztery w I połowie 2025 r.) ustalono, że zostały one przekazane Wojewodzie w terminie siedmiu dni od dnia ich podjęcia, tj. zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

(akta kontroli tom 1 str. 11-13, 45-47, 144-228, tom 2 str. 2-38)

3. W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie występował na podstawie art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym o udzielenie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania Powiatu, niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych.

(akta kontroli tom 1 str. 45)

4. W okresie objętym kontrolą, spośród 182 przedłożonych Wojewodzie uchwał, dwie objęte były postępowaniem Wojewody w sprawie stwierdzenia ich nieważności w części. Organy Powiatu nie zaskarżyły do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) żadnego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody wydanego do tych uchwał. Wojewoda oraz inne podmioty nie zaskarżyły żadnej z uchwał Rady Powiatu do WSA. Nie wystąpiły przypadki wstrzymania wykonania uchwały przez Wojewodę. W jednej z przedłożonych uchwał Wojewoda wskazał nieistotne naruszenia prawa.

(akta kontroli tom 1 str. 11, 13, 28-44, 46-68)

5. Analizą objęto dwie uchwały, których nieważność w części stwierdził Wojewoda, tj.:

1) uchwałę nr LI/355/2023 Rady Powiatu z 23 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami. Wojewoda 6 września 2023 r. zawiadomił Starostę oraz Przewodniczącą Rady Powiatu o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w części obejmującej § 12 ust. 1 pkt 4, w treści którego wskazano, że konsultacje mogą być prowadzone w innych niż określone w pkt 1-3 formach, zapewniających szeroki dostęp adresatów konsultacji i możliwość zbierania opinii. Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym przekazanym do Starostwa 14 września 2023 r. stwierdził nieważność uchwały w ww. zakresie. W ocenie organu nadzoru:

- zapis wskazanego przepisu istotnie narusza art. 5 ust. 5 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷, zgodnie z którym Rada Powiatu winna określić w drodze uchwały szczegółowy sposób konsultowania projektów aktów prawa;

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 571, ze zm.

- określenie sposobów przeprowadzania konsultacji, jak i form, w jakich mogą być one przeprowadzane, należy do kompetencji Rady Powiatu i winno być wyczerpująco uregulowane w uchwale; określenie katalogu otwartego w tym zakresie wprowadza niepewność organu wykonawczego w zakresie form i sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych i stanowi zarazem nieuprawnione przekazanie kompetencji w tym zakresie;
- stanowiąc w zakresie szczegółowego sposobu konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z wskazanymi w uchwale podmiotami Rada zobowiązana jest do określenia ich w sposób kompletny i wyczerpujący;
- posłużenie się w uchwale sformułowaniami „nieostrymi”, stwarzającymi katalog otwarty w analizowanym zakresie, narusza w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa;
- przyjęta regulacja § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały przeczy normie kompetencyjnej dającej się wyprowadzić z przepisu art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, gdyż wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został umocowany do określenia w uchwale szczegółowego sposobu konsultowania projektów aktów prawa miejscowego ze wskazanymi podmiotami.

Starostwo nie podejmowało dalszych działań w związku z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody. Radca prawny Starostwa stwierdził m.in., że katalog trybów do konsultacji jest szeroki i nie znajduje uzasadnienia dla skargi bądź konieczności zmiany uchwały w tym zakresie. Stwierdzenie nieważności ww. uchwały w części nie powodowało obowiązku podejmowania jakichkolwiek czynności przez Starostę lub Radę Powiatu. Starosta wyjaśniła, że w okresie od wejścia w życie uchwały⁸ do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego⁹ komórka merytoryczna nie podejmowała czynności na podstawie ww. uchwały.

(akta kontroli tom 1 str. 48-68)

- 2) uchwałę nr V/32/2024 Rady Powiatu z 28 sierpnia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Powiatowi Puławskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym, określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu uprawnionych do udzielania tych ulg. Wojewoda 6 września 2024 r. zawiadomił Starostę i Przewodniczącą Rady Powiatu o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w części obejmującej § 4 pkt 5 uchwały w brzmieniu: „ważny interes dłużnika lub”. Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym przekazanym do Starostwa

⁸ Tj. 8 września 2023 r.

⁹ Tj. 15 października 2023 r.

16 września 2024 r. stwierdził nieważność uchwały w ww. zakresie. W ocenie organu nadzoru:

- regulacja uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 3 w związku z art. 56 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰;
- w uchwale podjętej na podstawie art. 59 ust. 3 ustawy o finansach publicznych Rada może postanowić o stosowaniu ulg z urzędu w przypadku wystąpienia okoliczności wskazanych w art. 56 ust. 1 tej ustawy i winna dostosować treść stanowionych przez siebie regulacji do aktualnie obowiązujących przepisów prawa;
- modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy uchwały może doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji;
- należy uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Starostwo nie podejmowało dalszych działań w związku z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody. Wynikało to ze stanowiska radcy prawnego, który stwierdził m.in., że rozstrzygnięcie eliminuje zapis i brak jest potrzeby ingerencji uchwałodawczej (dokonywania poprawy/zmiany uchwały), a sprawa nie wymaga przedkładania Radzie Powiatu.

Stwierdzenie nieważności ww. uchwały w części nie powodowało obowiązku podejmowania jakichkolwiek czynności przez Starostę lub Radę Powiatu. Starosta wyjaśniła, że rozstrzygnięcie nadzorcze z 13 września 2024 r. wpłynęło do Starostwa 16 września 2024 r. i w tym też dniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego. Przepisy tej uchwały nie były stosowane, gdyż nastąpiła tu zbieżność terminu wejścia w życie i doręczenia rozstrzygnięcia.

(akta kontroli tom 1 str. 28-44)

6. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zadeklarowania przez Starostwo dokonania we własnym zakresie zmiany lub usunięcia wadliwej uchwały.

(akta kontroli tom 1 str. 28-44, 48-68)

7. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wstrzymania przez Wojewodę wykonania uchwał będących przedmiotem postępowań nadzorczych. W analizowanych przypadkach, w których Wojewoda stwierdził nieważność uchwał, nie były one wykonywane w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

(akta kontroli tom 1 str. 28-44, 48-68))

8. W okresie objętym kontrolą w jednej spośród 182 przedłożonych Wojewodzie uchwał Rady Powiatu, Wojewoda wskazał nieistotne naruszenia prawa¹¹. Dotyczyło to uchwały nr XI/66/2025 z 26 marca 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na obciążenie hipoteką nieruchomości położonej w obrębie miasta Puławy, stanowiącej własność Powiatu Puławskiego, oddanej w nieodpłatne użytkowanie Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Puławach. Wojewoda poinformował Starostę, że uchwała nr XI/66/2025 z 26 marca 2025 r. została podjęta z naruszeniem § 90 zasad techniki prawodawczej określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹². Zgodnie z § 90 zasad, zamieszczonym w dziale II, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku, gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity. Z powyższego wynika, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Uchwała nr XI/66/2025 powinna dotyczyć zmiany uchwały nr V/39/2019 z 20 marca 2019 r. Rady Powiatu, w brzmieniu obowiązującym 26 marca 2025 r., tj. z uwzględnieniem zmian wynikających z uchwał nowelizujących nr: XXXI/241/2021 z 24 listopada 2021 r. oraz IX/58/2024 z 18 grudnia 2024 r. Nadzór prawny Wojewody powyższą uwagę przekazał Staroście do wiadomości i wdrożenia. W Starostwie przyjęto powyższą uwagę do uwzględniania w kolejnych zmianach przedmiotowej uchwały.

(akta kontroli tom 1 str. 144-153)

9. W latach 2023-2025 (do 30 czerwca) do Starostwa nie wpłynęły wezwania Wojewody do podjęcia odpowiedniego aktu na podstawie art. 85a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

(akta kontroli tom 1 str. 39-40, 43)

10. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły zarządzenia zastępcze Wojewody Lubelskiego.

(akta kontroli tom 1 str. 39, 43)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawnym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

¹¹ Pismo z 11 kwietnia 2025 r. Nr PN-II.4112.2.2025

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

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.

Lublin, dnia 29 września 2025 r.

Kontroler:

Katarzyna Kuzioła
Główny specjalista kontroli
państwowej
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor

**Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie**

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/