



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.11.5.2025

**Pan
Sławomir Plis
Burmistrz Opola Lubelskiego**

ul. Lubelska 4
24-300 Opole Lubelskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Opolu Lubelskim ul. Lubelska 4, 24-300 Opole Lubelskie (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Plis, Burmistrz Opola Lubelskiego (dalej: Burmistrz) od 22 listopada 2018 r.
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/72/2025 z 10 czerwca 2025 r. (akta kontroli tom 1 str. 2-7)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Burmistrza w zakresie wykonywania zadań związanych z realizacją przez Wojewodę Lubelskiego³ kompetencji nadzorczych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Burmistrz prawidłowo i rzetelnie wykonywał zadania związane z realizacją przez Wojewodę kompetencji nadzorczych. Przekazywał Wojewodzie uchwały Rady Miejskiej w ciągu siedmiu dni od dnia ich podjęcia, tj. w terminie określonym w art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴. Spośród 199 przekazanych uchwał Wojewoda wszczął postępowanie nadzorcze w odniesieniu do 10 uchwał⁵, stwierdzając nieważność uchwały w całości w dwóch, a w części w ośmiu przypadkach. Ponadto Wojewoda zaskarżył jedną uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie⁶, w wyniku czego WSA stwierdził nieważność uchwały zgodnie ze skargą Wojewody. Burmistrz, po 93 dniach od prawomocnego stwierdzenia przez Wojewodę nieważności dwóch uchwał w całości, przedłożył Radzie Miejskiej projekty nowych uchwał, niezawierające zapisów, co do których Wojewoda stwierdził nieważność.

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. 1465, ze zm.

⁵ Stanowiących 5% wszystkich przekazanych uchwał.

⁶ Dalej: WSA.

Opis stanu
faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z realizacją przez Wojewodę kompetencji nadzorczych, w tym przekazywania uchwał i zarządzeń oraz udzielanie Wojewodzie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania Gminy, przypisane były Burmistrzowi⁷. Czynności techniczne w tym zakresie były wykonywane, zgodnie z kartą opisu stanowiska pracy, przez kierownika Wydziału Organizacyjnego i Spraw Samorządowych⁸ Urzędu. W przypadku stwierdzenia nieważności uchwał lub zarządzeń za merytoryczne przygotowanie podejmowanych działań naprawczych odpowiedzialny był kierownik właściwego wydziału⁹, który przygotowywał projekt danej uchwały.

Burmistrz wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły znaczące problemy związane z realizacją przez Wojewodę kompetencji nadzorczych. Jedynym przypadkiem niepodjęcia przez Wojewodę działań nadzorczych w terminie przewidzianym w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym była uchwała Rady Miejskiej nr XLI/516/2024 z 19 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków-ratowników ochotniczych straży pożarnych biorących udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach (co opisano w pkt 5 ppkt 4 wystąpienia).

(akta kontroli tom 1 str. 8-84, 143, 146-147)

2. W latach 2023-2025 (do 30 czerwca) Burmistrz przekazał Wojewodzie odpowiednio: 71, 98 i 30 uchwał, w tym odpowiednio: 27, 26 i dziewięć z nich stanowiło akty prawa miejscowego. W okresie tym nie zostały podjęte uchwały lub zarządzenia stanowiące przepisy porządkowe.

Na podstawie szczegółowej analizy losowo dobranej próby 20 uchwał Rady Miejskiej 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. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

(akta kontroli tom 1 str. tabela 85-88)

3. W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie występował na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym o udzielenie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania Gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych.

(akta kontroli tom 1 str. 89)

4. W latach 2023-2025 (do 30 czerwca), spośród 199 przedłożonych Wojewodzie uchwał, 10 uchwał objętych było postępowaniem Wojewody w sprawie stwierdzenia nieważności, z tego w przypadku ośmiu stwierdzono nieważność uchwały w części,

⁷ Zgodnie z § 27 ust. 13 załącznika do zarządzenia nr 87/2022 Burmistrza Opola Lubelskiego z 29 grudnia 2022 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Opolu Lubelskim (dalej: Regulamin).

⁸ Zgodnie z § 33 ust. 14 Regulaminu Wydział Organizacyjny i Spraw Samorządowych prowadzi kancelaryjną i organizacyjną obsługę sekretariatu Burmistrza.

⁹ Zgodnie z § 31 ust. 7 Regulaminu kierownik danego wydziału był odpowiedzialny za przygotowywanie projektów uchwał i zarządzeń w zakresie właściwości wydziału.

a w dwóch w całości. Burmistrz nie zaskarżył do WSA żadnego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody wydanego do ww. 10 uchwał. Wojewoda zaskarżył (w części) jedną uchwałę do sądu administracyjnego. WSA prowadził postępowanie, w wyniku którego stwierdził nieważność ww. uchwały w części zaskarżonej przez Wojewodę. W przypadku dwóch uchwał zaskarżonych przez inny podmiot¹⁰ niż Wojewoda, WSA prowadził postępowanie, w tym w jednym przypadku wydał postanowienie o odrzuceniu skargi, a w drugim stwierdził nieważność zaskarżanej uchwały w całości. Nie wystąpiły przypadki wstrzymania wykonania uchwały przez Wojewodę lub WSA. W żadnej z przedłożonych uchwał Wojewoda nie wskazał nieistotnego naruszenia prawa.

(akta kontroli tom 1 str. 88-94)

5. Badaniem objęto 11 uchwał, których nieważność w całości lub w części stwierdził Wojewoda lub WSA w sprawie ze skargi Wojewody, tj.:

1) uchwały nr LXIII/543/2024 Rady Miejskiej z 24 kwietnia 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie z dotychczasowym najemcą kolejnej umowy najmu pomieszczeń znajdujących się w budynku położonym przy ul. Podzamcze w Opolu Lubelskim na okres 1 roku. Wojewoda pismem z 14 maja 2024 r. zawiadomił Burmistrza o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w części obejmującej § 2, w treści którego wyrażono zgodę na odstąpienie od przetargowego trybu zawierania umowy dzierżawy nieruchomości opisanej w § 1 uchwały, gdyż w ocenie organu nadzoru wprowadzenie tej regulacji nastąpiło bez podstawy prawnej. Zdaniem organu nadzoru treść podjętej przez Radę Miejską uchwały powinna ograniczać się jedynie do wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy najmu stosownie do kompetencji przyznanych w art. 18 ust.2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, w sprawie tej brak natomiast podstaw prawnych do wyrażenia przez Radę zgody na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umowy najmu. Z treści uchwały wynika, że umowa najmu zostanie zawarta na okres jednego roku, zaś przepisy prawa nie wprowadzają w takim przypadku obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy najmu nieruchomości należącej do Gminy. Organ nadzoru stwierdził nieważność ww. uchwały w części obejmującej § 2.

Stwierdzenie nieważności ww. uchwały w części nie powodowało obowiązku podejmowania jakichkolwiek czynności przez Burmistrza lub Radę Miejską. Skutkiem wykonania uchwały w pozostałej części, bez zapisów zawartych w § 2, było zawarcie umowy najmu pomieszczeń znajdujących się w budynku położonym przy ul. Podzamcze w Opolu Lubelskim na okres jednego roku.

2) uchwała nr LII/448/2023 Rady Miejskiej z 23 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Opole Lubelskie. Wojewoda pismem z 14 marca 2023 r. zawiadomił Burmistrza o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w części obejmującej § 50 ust. 1, gdyż w ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez odmienne oznaczenie symboli terenów na rysunku i w ustaleniach tekstowych planu, w zakresie

¹⁰ W obu przypadkach były to osoby fizyczne.

uregulowanym art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹ oraz obowiązującego w dacie podjęcia uchwały § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹², które określają standardy dokumentacji planistycznej oraz wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej. Odpowiadając na zawiadomienie o wszczęciu postępowania z 14 marca 2023 r.¹³ Burmistrz pismem z 17 marca 2023 r. wyjaśnił, że zaistniała niespójność pomiędzy wskazanymi oznaczeniami na rysunku planu i zawartymi w paragrafach 50 i 51 uchwały była wynikiem omyłki pisarskiej polegającej na przestawieniu szyku liter wskazujących na obręb geodezyjny i dotyczącej tylko części oznaczeń terenów położonych w obrębie Wola Rudzka. Pozostałe części cyfrowo-literowe oznaczeń wymienionych w ww. paragrafach pozwalały na właściwe i jednoznaczne powiązanie części tekstowej i rysunkowej planu. Organ nadzoru 21 marca 2023 r. wydał rozstrzygnięcie nadzorcze w którym stwierdził nieważność uchwały w ww. części. Burmistrz stwierdził, że proponowane przez Wojewodę wyeliminowanie części symboli literowych "WR" i "RW" na rysunku i w tekście planu, dla terenów wskazanych w przywołanych paragrafach, było uzasadnione i pozwoliło na poprawne odczytywanie ustaleń planu miejscowego. Stwierdzenie nieważności ww. uchwały w części nie pociągało za sobą konieczności podjęcia jakichkolwiek działań, gdyż wyeliminowana przez nadzór Wojewody omyłka pisarska nie wpływała na ważność podejmowanej uchwały w pozostałym zakresie, a samo wyeliminowanie omyłki nie wywarło żadnych skutków w zakresie obowiązków lub uprawnień adresatów uchwały.

3) uchwała nr LVII/479/2023 Rady Miejskiej z 20 września 2023 r. w sprawie kryteriów i zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych budowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej realizowanej przez społeczną inicjatywę mieszkaniową SIM Lubelskie Sp. z o.o. w Lublinie. Wojewoda pismem z 9 października 2023 r. zawiadomił Burmistrza o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w części obejmującej § 4 ust. 8-10 oraz § 5, gdyż w ocenie organu nadzoru regulacje te wykraczały poza zakres upoważnienia przyznanego Radzie w art. 8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania¹⁴, ponieważ norma kompetencyjna nie zawiera upoważnienia dla organu stanowiącego do regulowania kwestii związanych z etapem następującym po przeprowadzeniu naboru wniosków i sporządzeniu listy najemców. Wobec tego Rada nie może stanowić w przedmiocie określenia czy umieszczenie na liście najemców skutkuje powstaniem roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, przesłanek wykreślenia wnioskodawcy z listy najemców oraz wskazania ilości lokali przeznaczonych na wynajem w celu wykonania zobowiązania wynikającego z umowy zawartej pomiędzy gminą a inwestorem. Burmistrz nie skorzystał z możliwości złożenia dodatkowych wyjaśnień

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

¹² Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587.

¹³Znak: IF-II.4131.11.2023.

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 506.

w sprawie oraz nie przygotował projektu kolejnej uchwały. Organ nadzoru 18 października 2023 r. wydał rozstrzygnięcie nadzorcze w którym stwierdził nieważność uchwały w ww. części. Stwierdzenie nieważności ww. uchwały w części nie powodowało obowiązku podejmowania jakichkolwiek czynności przez Burmistrza lub Radę Miejską. Do czasu zakończenia kontroli Gmina nie przeprowadziła naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych budowanych w ramach ww. inwestycji mieszkaniowej.

4) uchwała nr LXI/516/2024 Rady Miejskiej z 19 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków-ratowników ochotniczych straży pożarnych biorących udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, wydana m.in. na podstawie art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych¹⁵. Wojewoda zaskarżył powyższą uchwałę do WSA i wniósł o stwierdzenie jej nieważności w części obejmującej § 1 w brzmieniu: „Dla członków i ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Opole Lubelskie”, § 1 pkt 2 w brzmieniu: „organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę” oraz § 2 uzasadniając, że ww. zapisy uchwały nie znajdują uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawnych. W odpowiedzi na skargę Burmistrz wniósł o umorzenie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LXI/516/2024 z 19 stycznia 2024 r. i zaliczenie w poczet materiału dowodowego uchwały nr LXIII/548/2024 z 24 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych biorących udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach (dalej: uchwała nr LXIII/548/2024 z 24 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków), z uwagi na to, że zaskarżona uchwała utraciła moc.

WSA po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody¹⁶, wyrokiem z 11 czerwca 2024 r. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w § 1 w części w brzmieniu: „dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Opole Lubelskie” i w pkt 2 § 1 w części w brzmieniu: „organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę” oraz w § 2 przewidującym kwartalną wypłatę ekwiwalentu w całości, gdyż zaskarżona uchwała wydana została z istotnym naruszeniem prawa w ww. zakresie. WSA podzielił stanowisko Wojewody co do sprzeczności z prawem wskazanych w skardze uregulowań zawartych w uchwale nr LXI/516/2024 z 19 stycznia 2024 r. i nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania o stwierdzenie nieważności uchwały zawartego w odpowiedzi na skargę.

W dniu 17 kwietnia 2024 r., tj. przed wydaniem wyroku¹⁷ przez WSA, Radzie Miejskiej został przedłożony projekt uchwały nr LXIII/548/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków-ratowników ochotniczych straży pożarnych biorących udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach. Przedmiotowa uchwała została podjęta 24 kwietnia 2024 r., weszła w życie

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 194, ze zm.

¹⁶ Jako organ nadzoru nie stwierdził nieważności uchwały w terminie wskazanym w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stąd wniósł skargę do WSA.

¹⁷ Z 11 czerwca 2024 r., który był prawomocny od 6 sierpnia 2024 r.

po 14 dniach od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego (tj. 2 maja 2024 r.) i nie zawierała zapisów, co do których Wojewoda złożył skargę i WSA stwierdził nieważność zapisów uchwały. Na podstawie uchwały LXI/516/2024 z 19 stycznia 2024 r., której nieważność w części stwierdził WSA, nie nastąpiło naliczenie i wypłata ekwiwalentów dla strażaków ochotników.

5) uchwała nr LX/509/2023 Rady Miejskiej z 20 grudnia 2023 r. w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych. Wojewoda pismem z 11 stycznia 2024 r. zawiadomił Burmistrza o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w części obejmującej § 4 ust. 1 w brzmieniu: „Cenę nieruchomości gruntowej przeznaczonej do sprzedaży na rzecz jej użytkownika wieczystego ustala się w sposób określony w art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem ust. 2”. Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym przekazanym do Urzędu Miejskiego 19 stycznia 2024 r. stwierdził nieważność uchwały w ww. zakresie. W ocenie organu nadzoru regulacja jest pozbawiona uzasadnienia prawnego, a w szczególności nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie w art. 32 ust. 1b ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁸, gdyż takie unormowania godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa, tj. akt niższego rzędu nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, rangi ustawowej, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania. Stwierdzenie nieważności nie powodowało obowiązku podejmowania jakichkolwiek czynności przez Burmistrza lub Radę Miejską.

6) uchwała nr LX/510/2023 Rady Miejskiej z 20 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, zbywanych w trybie określonym w przepisach Działu VIa ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wojewoda pismem z 10 stycznia 2024 r. zawiadomił Burmistrza o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w części obejmującej § 4, w którym przyjęto, że „do rat, o których mowa w § 2 i § 3 stosuje się odpowiednio art. 70 ust. 2, 3 i 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami”. Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym z 18 stycznia 2024 r.¹⁹ stwierdził nieważność uchwały w ww. zakresie. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest pozbawiona uzasadnienia prawnego, a w szczególności nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie w art. 198i ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż takie unormowanie godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa, tj. akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, rangi ustawowej, które normują kwestie rozkładania na raty ceny nieruchomości, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na odesłaniu do powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stwierdzenie nieważności uchwały w ww. zakresie nie

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

¹⁹ Przekazanym do Urzędu Miejskiego 19 stycznia 2024 r.

powodowało obowiązku podejmowania jakichkolwiek czynności przez Burmistrza lub Radę Miejską.

7) uchwała nr LXIII/520/2024 Rady Miejskiej z 28 lutego 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunków odpłatności za te usługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Wojewoda pismem z 25 marca 2024 r. zawiadomił Burmistrza o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w części obejmującej § 2 w zakresie dotyczącym użytego zwrotu „w szczególności”. Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym z 3 kwietnia 2024 r.²⁰ stwierdził nieważność uchwały w ww. zakresie. W ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie w art. 97a ustawy o pomocy społecznej. W § 2 przedmiotowej uchwały określono (w drodze wyliczenia przykładowego, o czym przesadza posłużenie się zwrotem „w szczególności”) okoliczności, jakie winny być uwzględniane przy ustalaniu rodzaju, wymiaru, zakresu, okresu i miejsca świadczenia usług wsparcia krótkoterminowego, tj. przy wydawaniu decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 55b ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. W ocenie organu nadzoru postanowienia te stanowią nieuprawnioną ingerencję w materię uregulowaną wyczerpująco w art. 55b ustawy o pomocy społecznej. Na podstawie art. 97a ust. 2 tej ustawy Rada władna jest uregulować w drodze aktu prawa miejscowego szczegółowe warunki przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego, tj. określić warunki, których spełnienie umożliwia i zapewnia uzyskanie takiej pomocy, tj. szczegółowe warunki przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego, warunki odpłatności za te usługi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania. Regulacja § 2 uchwały nie stanowi wypełnienia udzielonego Radzie upoważnienia, nie określa bowiem jednoznacznie i szczegółowo warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego. Analiza postanowień zawartych w § 2 uchwały prowadzi także do stwierdzenia, że dotyczą one materii uregulowanej w art. 55b ustawy o pomocy społecznej, a częściowo są one sprzeczne z tymi przepisami ustawowymi. W § 2 pkt 2 uchwała stanowi bowiem, że rodzaj, zakres i wymiar usług wsparcia krótkoterminowego ustala się m.in. na podstawie oceny sytuacji dochodowej i majątkowej wnioskodawcy, podczas gdy zgodnie z ustawą, w przypadku, gdy osoba ubiegająca się o usługi wsparcia krótkoterminowego deklaruje ponoszenie pełnej odpłatności za te usługi, sytuacji dochodowej nie ustala się (art. 55b ust. 8).

8) w dniu 24 kwietnia 2024 r. Rada Miejska podjęła nową uchwałę nr LXIII/539/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunków odpłatności za te usługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Wojewoda pismem z 21 maja 2024 r. zawiadomił Burmistrza o wszczęciu postępowania w sprawie

²⁰ Przekazanym do Urzędu Miejskiego 27 maja 2024 r.

stwierdzenia nieważności ww. uchwały w części obejmującej § 2 ust. 1, zgodnie z którym; „Rodzaj, wymiar, zakres, okres i miejsce świadczenia usług wsparcia krótkoterminowego ustala się indywidualnie na podstawie oświadczenia osoby wnioskującej i oceny całokształtu sytuacji wnioskodawcy”. Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym z 27 maja 2025 r. stwierdził nieważność uchwały w ww. zakresie. Wskazał, że ustawa o pomocy społecznej określa w art. 55a ust. 3, że usługi wsparcia krótkoterminowego mogą być przyznane osobie, która ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymaga doraźnej pomocy w formie pobytu całodobowego lub w formie dziennej, ze względu na czasowe ograniczenie możliwości zapewnienia właściwego wsparcia w miejscu zamieszkania przez osoby na co dzień sprawujące opiekę nad tą osobą. W art. 55b ustawa reguluje tryb przyznawania pomocy w formie usług wsparcia krótkoterminowego. Wojewoda wskazał, że kwestionowany zapis uchwały (§ 2 ust. 1) ingerował w materię wyczerpująco uregulowaną w art. 55b ust. 5 i 10 ustawy o pomocy społecznej. Burmistrz wyjaśnił, że w związku z ww. rozstrzygnięciem nadzorczym, Centrum Usług Społecznych w Opolu Lubelskim stwierdziło, że w zakresie trybu przyznawania pomocy przy wydawaniu indywidualnych decyzji będą miały zastosowanie zacytowane powyżej przepisy ustawy o pomocy społecznej. Wobec powyższego nie została podjęta kolejna uchwała w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego. Uchylenie § 2 ust. 1 uchwały z 24 kwietnia 2024 r. nie spowodowało problemów przy rozstrzyganiu spraw i wydawaniu decyzji w zakresie usług wsparcia krótkoterminowego. Od wejścia w życie uchwały nr LXIII/520/2024 z 28 lutego 2024 r. do 30 czerwca 2025 r. nie było przypadku ubiegania się o przyznanie tej formy pomocy.

9) uchwała nr III/28/2024 Rady Miejskiej z 19 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/173/2013 z 22 marca 2013 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowiska i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części – Wojewoda pismem z 12 lipca 2024 r. zawiadomił Burmistrza o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w części obejmującej § 1 pkt 1w którym Rada Miejska dodała w § 5 uchwały zmienianej pkt 5, wprowadzając wymóg, jaki winien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym z 22 lipca 2025r.²¹ stwierdził nieważność uchwały w ww. zakresie. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie wymogu dot. posiadania decyzji właściwego lekarza weterynarii w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części nastąpiło z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Wskazany przez Radę wymóg posiadania decyzji lekarza weterynarii wynika z przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt²² i musi być przez przedsiębiorcę spełniony niezależnie od wymagań,

²¹ Przekazanym do Urzędu Miejskiego 23 lipca 2024 r.

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 1075, ze zm.

które Rada określi w uchwale podejmowanej na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²³. Określając wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, Rada powinna uwzględniać, że prowadzenie działalności we wskazanym zakresie uregulowane jest także innymi przepisami, w tym ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawowych, zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Stwierdzenie nieważności nie powodowało obowiązku podejmowania jakichkolwiek czynności przez Burmistrza lub Radę Miejską.

10) w związku z uchwałami: nr VIII/76/2024 Rady Miejskiej z 18 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Opole Lubelskie „Przemysłowa” i nr VIII/77/2024 Rady Miejskiej z 18 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Opole Lubelskie, Wojewoda pismem odpowiednio z 8 i 9 stycznia 2025 r. zawiadomił Burmistrza o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwał, gdyż w ocenie organu nadzoru Burmistrz nie dotrzymał ciążącego na nim obowiązku i nie wyłożył projektu zmiany planu do publicznego wglądu w sposób przewidziany w ustawie, co stanowiło istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego. W ocenie organu nadzoru ustalenia § 13 ust. 1 i ust. 2 ww. uchwał wzajemnie się wykluczały, co powodowało brak jednoznacznego przesądzenia, czy w strefach oddziaływania linii elektroenergetycznych istniał faktyczny zakaz lokalizowania zabudowy, czy jednak dopuszczano jej realizację. Stanowisko Burmistrza w zakresie zasadności przeprowadzenia konsultacji społecznych zamiast wyłożenia projektu do publicznego wglądu, nie zostało uwzględnione. Burmistrz w złożonych wyjaśnieniach podkreślił, iż zmiana przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasadniczo doprowadziła do zwiększenia udziału społeczeństwa w procedurze uchwalania zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, a w związku z tym przeprowadzenie konsultacji społecznych było korzystne z punktu widzenia obywateli, ponieważ zagwarantowało szerszą możliwość zapoznania się ze zmianami planu. Organ nadzoru stwierdził jednak, że zarówno wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, wraz z ustawowo określonymi czynnościami z tym związanymi, jak i obecne konsultacje społeczne są formą partycypacji społecznej, która w obu formach powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak, to nie organy Gminy Opole Lubelskie uprawnione są do odpowiedniego doboru form tejże partycypacji, stąd konieczność stosowania rozwiązań ustawowych, które dla procedur rozpoczętych przed nowelizacją nakazującą

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 399.

stosowanie partycypacji społecznej w sposób dotychczasowy. Organ nadzoru nie uwzględnił również wyjaśnień Burmistrza w zakresie zasadności zawarcia w planie zapisów dotyczących zakazu zabudowy w pasach technologicznych z infrastrukturą techniczną jak i możliwości jej lokowania na podstawie przepisów odrębnych. W ocenie organu nadzoru ustalenia § 13 ust. 1 i ust. 2 wzajemnie się wykluczają, co powoduje brak jednoznacznego przesądzenia, czy w strefach oddziaływania linii elektroenergetycznych istnieje faktyczny zakaz lokalizowania zabudowy, czy jednak dopuszcza się jej realizację. Organ nadzoru 15 stycznia 2025 r. wydał rozstrzygnięcia nadzorcze w których stwierdził nieważność uchwał nr VIII/76/2024 i VIII/77/2024 Rady Miejskiej z 18 grudnia 2024 r. Burmistrz wnioskiem z 17 stycznia 2025 r. wycofał obie uchwały z ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Projekty nowych uchwał w tym zakresie zostały przedłożone Radzie Miejskiej 21 maja 2025 r., tj. po 93 dniach od prawomocnego stwierdzenia nieważności uchwał w całości. W dniu 28 maja 2025 r. Rada Miejska podjęła uchwały: nr XII/107/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Opole Lubelskie „Przemysłowa” i nr XII/108/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Opole Lubelskie, które weszły w życie po 14 dniach od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego (tj. 10 czerwca 2025 r.). Procedowanie projektów nowych uchwał nastąpiło we właściwej formie.

(akta kontroli tom 1 str. 90-92, 95-142, 149-170, 192-305, tom 2 str. 2-209, 222-245)

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

(akta kontroli tom 1 str. 95-305, tom 2 str. 2-209)

7. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wstrzymania przez Wojewodę wykonania uchwał będących przedmiotem postępowań nadzorczych lub wstrzymania przez WSA w sprawie ze skargi Wojewody wykonania w całości lub w części aktu lub czynności. W analizowanych przypadkach, w których Wojewoda stwierdził nieważność uchwały w całości (2 uchwały) lub w części (9 uchwał), uchwały te nie były wykonywane w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności.

(akta kontroli tom 1 str. 95-142, 149-301, tom 2 str. 2-209)

8. W okresie objętym kontrolą w stosunku do uchwał Rady Miejskiej, Wojewoda nie stosował środka przewidzianego w art. 91 ust 4 ustawy o samorządzie gminnym, tj. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie dokonywał wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

(akta kontroli tom 1 str. 95-142, 149-301, tom 2 str. 2-209)

9. W latach 2023-2025 (do 30 czerwca) do Urzędu nie wpłynęły wezwania Wojewody do podjęcia odpowiedniego aktu na podstawie art. 98a ustawy o samorządzie gminnym.

(akta kontroli tom 1 str. 95-142, 149-301, tom 2 str. 2-209)

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

(akta kontroli tom 1 str. 95-142, 149-301, tom 2 str. 2-209)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

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

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 19 września 2025 r.

Kontroler:

Katarzyna Kuzioła
Główny specjalista kontroli
państwowej
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/