



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.9.1.2025

Marek Cebula  
Wojewoda Lubuski  
Lubuski Urząd Wojewódzki  
w Gorzowie Wielkopolskim  
ul. Jagiellończyka 8,  
66-400 Gorzów Wielkopolski

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

### **P/25/052 – Funkcjonowanie nadzoru wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego**

Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli KOP-KOR.441.28.2026<sup>1</sup> z dnia 23 lutego 2026 r.

---

<sup>1</sup> Do 31 grudnia 2025 r. sprawa była zarejestrowana pod numerem KPK-KPO.441.220.2025

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim, ul. Jagiellończyka 8, 66-400 Gorzów Wielkopolski (dalej <i>LUW</i> )
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Cebula, Wojewoda Lubuski, od 22.12.2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none"><li>– Władysław Dajczak, Wojewoda Lubuski, do 2.11.2023 r., na zasadzie art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>2</sup>:</li><li>– Wojciech Perczak, I Wicewojewoda Lubuski, od 3.11.2023 r. do 20.12.2023 r.</li><li>– Olimpia Tomczyk-Iwko, II Wicewojewoda Lubuski, 21.12.2023 r.</li></ul>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizacja przez wojewodów kompetencji nadzorczych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego,</li><li>2. Realizacja przez wojewodów zadań z zakresu 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.</li></ol>
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 <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Lidia Sobkowiak-Mariasz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LZG/46/2025 z 4 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-9)

---

<sup>2</sup> Dz.U. z 2025 r. poz. 428, dalej: *ustawa o WIAR*.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Wojewoda Lubuski, co do zasady prawidłowo i rzetelnie realizował kompetencje nadzorcze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego<sup>5</sup>.

Wojewoda zapewnił rzetelne przygotowanie organizacyjne, a także rzetelne i prawidłowe przygotowanie kadrowe urzędu do realizacji zadań w zakresie nadzoru nad działalnością j.s.t., przy czym w Wydziale Infrastruktury wystąpiły problemy kadrowe (rotacja pracowników, nierozstrzygnięte nabory), co nie sprzyjało rzetelnemu wykonywaniu zadań. Pozytywnie należy ocenić fakt, że przeprowadzono audyt działalności nadzorczej, obejmujący również badanie jednolitości ocen aktów normatywnych organów j.s.t. w ramach działalności nadzorczej. Wojewoda zapewnił rzetelne dokumentowanie weryfikacji prawnej wpływających aktów normatywnych organów j.s.t., przy czym możliwości analityczne systemu e-Nadzór nie były w pełni wykorzystywane. Kontrolowane postępowania prowadzono prawidłowo i rzetelnie, za wyjątkiem pojedynczych przypadków dotyczących wskazywania podstawy prawnej w kierowanych do j.s.t. pismach, powoływania właściwych przepisów prawa w uzasadnieniu orzeczeń oraz kierowania zawiadomień o wszczęciu postępowań nadzorczych. W zakresie stosowania jednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień aktów organów j.s.t., regulujących tę samą sferę działalności, stwierdzono że oceny Wojewody nie zawsze były jednolite. Izba dostrzega jednak trudności związane z rzetelnym realizowaniem tego aspektu działalności, zwłaszcza związane ze zmiennym orzecznictwem sądownoadministracyjnym.

Stanem problematycznym<sup>6</sup> jest zakres odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>7</sup> w postępowaniu nadzorczym.

Izba ocenia negatywnie realizację 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. Wprawdzie wszystkie, które wpłynęły do Redakcji Dziennika, zostały opublikowane, jednak w przypadku części z nich nastąpiło to w terminie od 22 dnia do ponad 1,5 roku od dnia wpływu. W opinii NIK przyczyną tego stanu rzeczy jest zbyt mała obsada kadrowa Redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Lubuskiego, w sytuacji zwiększającego się obciążenia zadaniami w tym obszarze.

---

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: *j.s.t.*

<sup>6</sup> Stan problematyczny, czyli stan faktyczny, niebędący nieprawidłowościami, który w szczególności:

- a) mimo prawidłowego działania jednostki (wg przyjętych kryteriów) utrudnia realizację działań bądź osiągnięcie celów (lub im zagraża), z przyczyn niezależnych od jednostki;
- b) może mieć negatywny skutek dla kontrolowanej działalności w przyszłości, a skutek ten nie wystąpił jeszcze w okresie objętym kontrolą;
- c) ma negatywny skutek dla kontrolowanej działalności w okresie objętym kontrolą, a wystąpił przed tym okresem.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.), dalej: *KPA* lub *k.p.a.*

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Realizacja przez wojewodów kompetencji nadzorczych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

*Przygotowanie organizacyjne urzędu do realizacji zadań w zakresie nadzoru*

1.1 W LUW realizację zadań dotyczących nadzoru prawnego wojewody nad działalnością j.s.t. przypisano:

- Oddziałowi Nadzoru (NK-I)<sup>9</sup> w Wydziale Nadzoru i Kontroli (NK) - w zakresie badania legalności uchwał i zarządzeń organów j.s.t. w województwie, związków j.s.t. oraz przygotowania odpowiednich projektów dokumentów, poza zadaniami przynależnymi
- Oddziałowi Gospodarki Przestrzennej (IB-I) w Wydziale Infrastruktury (IB) - w zakresie prowadzenia postępowań nadzorczych, w stosunku do uchwał planistycznych oraz wydanych na podstawie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>10</sup>.

Zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym*, Wydział NK, jeżeli uzna to za konieczne, przekazuje uchwałę, zarządzenie do zaopiniowania właściwemu merytorycznie wydziałowi lub organowi administracji zespolonej. Wydziały NK i IB prowadzą rejestr uchwał, zarządzeń j.s.t., a ponadto przygotowują: postanowienia o wstrzymaniu ich wykonania, rozstrzygnięcia nadzorcze o stwierdzeniu nieważności, wskazania o nieistotnym naruszeniu prawa, skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (dalej WSA), odpowiedzi do WSA na skargi organów samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze, skargi kasacyjne od wyroków WSA i odpowiedzi na skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA), odpowiedzi na skargi w sprawach dotyczących uchwał i zarządzeń.

Przypisanie ww. zadań nastąpiło w formie pisemnej w *Regulaminie organizacyjnym*<sup>11</sup> oraz regulaminach wewnętrznych ww. wydziałów<sup>12</sup>. Pracownikom ustalono również odrębne zakresy odpowiedzialności i obowiązków, za wyjątkiem trzech osób, tj.:

- Dyrektora NK i Dyrektora IB, przy czym w regulaminach wewnętrznych wydziałów określono zakres kompetencji i odpowiedzialności dyrektora;

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> W jego strukturze: Radca Prawny – Koordynator (dalej: *Koordynator*) oraz wieloosobowe stanowisko do spraw nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 278, ze zm.

<sup>11</sup> Regulamin organizacyjny LUW ustalony zarządzeniem Wojewody Lubuskiego:

- nr 95/2016 z 11.05.2016 r., ze zm.,
- nr 237/2024 z 29.08.2024 r., ze zm.

[https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/wojewoda/zarzadzania\\_wojewody?tytul=regulaminu+organizacyjnego&numer=&data\\_od=&data\\_do=](https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/wojewoda/zarzadzania_wojewody?tytul=regulaminu+organizacyjnego&numer=&data_od=&data_do=) (dostęp: 26.06.2024 r.)

<sup>12</sup> Zarządzenia Dyrektora Generalnego LUW w sprawie ustalenia Regulaminu wewnętrznego:

- Wydziału Nadzoru i Kontroli LUW: nr 1 z dnia 7.01.2019 r., ze zm. oraz nr 3 z dnia 21.01.2025 r.;
- Wydziału Infrastruktury LUW: nr 1 z dnia 11.01.2021 r., ze zm. oraz nr 32 z dnia 6.11.2024 r.

- pracownika NK, który *de facto* nie wykonywał obowiązków w okresie zatrudnienia, bowiem po dwóch dniach pracy został mu udzielony urlop bezpłatny<sup>13</sup>.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą w odniesieniu do stanowisk pracy:

- Dyrektora NK obowiązywał *opis stanowiska pracy będącego wyższym stanowiskiem pracy w służbie cywilnej*, zatwierdzony przez ówczesnego Wojewodę Lubuskiego, z którym osoba zatrudniona wówczas na tym stanowisku zapoznała się w dniu 3.10.2013 r.; nie sporządzono aktualnego opisu, a obecny Dyrektor NK (od 2018 r.), nie potwierdził zapoznania się z opisem stanowiska pracy<sup>14</sup>;
- Dyrektora IB obowiązywał *opis stanowiska pracy będącego wyższym stanowiskiem pracy w służbie cywilnej*, z którym to Dyrektor IB (od 2018 r.) zapoznała się w dniu 3 listopada 2023 r.,

W zakresie niezapoznania się z opisem stanowiska oraz braku zakresów obowiązków Dyrektorów szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1.

(akta kontroli str. 35, 47-48, 60-61, 69-70, 218, 236-245, 284-328, 415-506, 594-634, 643-667, 738-741)

**1.2** Poza regulacjami wymienionymi powyżej, w Oddziale Nadzoru i Oddziale Gospodarki Przestrzennej nie ustalono pisemnych procedur określających sposób realizacji działań, ponadto nie monitorowano i nie mierzono wyników prowadzonych działań<sup>15</sup>. W ramach audytu w NK (opis w pkt 1.3.) w celu ustalenia, czy jest sprawowany nadzór nad realizacją zadań nałożonych ustawą, przeprowadzono samoocenę w 29 obszarach<sup>16</sup>. W trzech spośród nich nie podejmowano działań, w 18 - podejmowano je doraźnie w razie potrzeb, a w ośmiu - regularnie, co dotyczyło:

- oceny prawidłowości trybu wydania aktu prawa miejscowego (1.),
- wysyłania zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności (2.),
- zamieszczania w rozstrzygnięciach nadzorczych: uzasadnienia faktycznego (3.), uzasadnienia prawnego (4.), pouczenia o dopuszczalności wniesienia skargi do WSA (5.),
- przy stwierdzeniu nieistotnego naruszenia prawa - wskazanie, że akt wydano z naruszeniem prawa (6.), a dla postępowania zakończonego wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego - wysłanie do j.s.t. zawiadomienia o wszczęciu postępowania (7.), również w przypadku wystąpienia „samopoprawy” (8.).

Zespół Audytu Wewnętrznego nie znalazł podstaw do kwestionowania dokonanej samooceny dojrzałości mechanizmów kontroli w NK, ani do

---

<sup>13</sup> Pracownik zatrudniony w NK na stanowisku ds. nadzoru nad j.s.t. od 28.11.2023 r., który od 1.12.2023 r. do 31.11.2024 r. (zakończenie umowy) przebywał na urlopie bezpłatnym.

<sup>14</sup> Stwierdzono to również podczas zadania audytowego pt. *Ocena systemu zarządzania i kontroli w zakresie nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego* w NK.

<sup>15</sup> Jak wskazano w sprawozdaniu z audytu wewnętrznego audytowany (NK) w żadnym obszarze nie wskazywał działań:

- prowadzonych zgodnie z przyjętymi procedurami, gdzie wyniki nie są monitorowane i mierzone,
- prowadzonych zgodnie z przyjętymi procedurami, gdzie wyniki są monitorowane i mierzone.

<sup>16</sup> Badanie w oparciu o ankietę wypełnianą przez NK. Pięciodzielną skalę: 1) nie działamy w tej dziedzinie, 2) działania są podejmowane doraźnie w razie potrzeb, 3) działania są prowadzone regularnie, 4) działania są prowadzone zgodnie z przyjętymi procedurami, ale nie monitorujemy i nie mierzymy wyników, 5) działania są prowadzone zgodnie z przyjętymi procedurami, a wyniki są monitorowane i mierzone.

wdrażania dodatkowych mechanizmów kontroli, pomimo że występują obszary, w których nie są podejmowane działania albo są one podejmowane doraźnie. Jak wyjaśniała Koordynator przyczyną braku pisemnych procedur określających sposób realizacji działań, a także braku monitorowania i mierzenia wyników działań, było to, iż *nadzór nad działalnością j.s.t. sprawowany jest na podstawie przepisów prawa. Instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego została określona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz ustawach ustrojowych regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego, tj. ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym i ustawie o samorządzie województwa*<sup>17</sup>. Koordynator powołała się na wyniki audytu wewnętrznego oraz wskazała, że: *w Oddziale Nadzoru NK analizy prawnej aktów j.s.t. dokonuje wykwalifikowana kadra (oprócz jednej osoby wszyscy mają uprawnienia radcy prawnego).*

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik Oddziału Gospodarki Przestrzennej<sup>18</sup> Oddział nie posiada sformalizowanych procedur określających sposób wykonywania zadań, ponieważ *każdorazowo, nowozatrudniony pracownik w ramach instruktażu stanowiskowego informowany jest przez przełożonego i współpracowników o sposobie wykonywania zadań (m.in. obsługa systemów: EZD i e-nadzór, sposób rejestracji i jednakowego opisywania spraw, możliwe działania do podjęcia w określonych przypadkach). Pracownik przed przystąpieniem do realizacji zadań z zakresu nadzoru nad uchwałami planistycznymi zapoznaje się z opiniami dotyczącymi uchwał planistycznych, rozstrzygnięciami, skargami, sporządzonymi wcześniej przez pracowników oddziału w celu zapewnienia jednolitego podejścia do oceny legalności aktów planistycznych. Na bieżąco, w przypadku wystąpienia sytuacji w której pracownik nie potrafi wykonać jeszcze określonego zadania, bądź ma wątpliwości co do prawidłowości działań podjętych przez j.s.t, korzysta z doświadczenia i pomocy przełożonego lub współpracowników.*

Badanie postępowań nadzorczych w IB wykazało, że stosowano listy sprawdzające (po wypełnieniu zamieszczone w EZD) pn.: *Badanie zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z dokumentacją prac planistycznych oraz Badanie zgodności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wraz z dokumentacją prac planistycznych.*

(akta kontroli str. 393-412, 694-695, 896-902, 908-914, 936-938)

**1.3** W ramach nadzoru Wojewody nad wykonywaniem ww. zadań przez Wydział NK w okresie objętym kontrolą:

- opracowano *Analizę działalności Organu Nadzoru w Wydziale Nadzoru i Kontroli w 2024 r.*, stanowiącą podsumowanie działań w tym obszarze (informacje dotyczące m.in. jednostek objętych nadzorem, statystyk dotyczących: rozstrzygnięć nadzorczych, najczęstszych uchybień, postępowań sędowo-administracyjnych, wniosków o wyznaczenie osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego gminy, działań związanych z wyborami samorządowymi). Jak wyjaśnił Dyrektor NK *przedmiotowa analiza została sporządzona jedynie na*

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153), dalej: *ustawa o SG lub u.s.g.*

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107, ze zm.), dalej: *ustawa o SP lub u.s.p.*

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581), dalej: *ustawa o SW lub u.s.w.*

<sup>18</sup> Dalej: *Kierownik Oddziału.*

*potrzeby wewnętrzne LUW i miała charakter notatki wewnętrznej, a obowiązek jej sporządzenia nie wynikał z przepisów prawa powszechnie obowiązujących, czy też regulaminów/ regulacji obowiązujących wewnątrz w LUW;*

- audyt wewnętrzny zrealizował w 2024 r. zadanie audytowe pt. *Ocena systemu zarządzania i kontroli w zakresie nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego* dotyczące elementów kontroli zarządczej takich jak: etyczne zachowanie, struktura organizacyjna i mechanizmy kontroli, w tym ich dojrzałość. Ww. elementy, pogrupowane w osiem zagadnień, zostały ocenione<sup>19</sup>: pozytywnie (7), a w zakresie zapewnienia pracownikom równego podziału pracy<sup>20</sup> – pozytywnie z zastrzeżeniami o niskim priorytecie (1). Propozycje usprawnień (zaleceń) wskazywały na potrzebę: 1) sporządzenia zakresów obowiązków dla dyrektorów wydziałów i biur, 2) monitorowania obciążenia pracą i regularnych rozmów z pracownikami na temat ich zadowolenia z przydzielonych obowiązków oraz wsparcia w przypadku trudności z realizacją zadań. Zalecenie nr 2 zrealizowano zmniejszając obciążenie pracą pracownika najbardziej obciążonego i przydzielając mu jednostki z jednego regionu uwzględniając zgłaszane potrzeby i sugestie, a także to aby każdy pracownik sprawował nadzór nad jednostkami różnego rodzaju (gminy, powiaty, związki j.s.t.), ponadto zrównano liczbę aktów i gmin przypadających poszczególnym pracownikom<sup>21</sup>. Zobowiązano się także do dokonywania co roku analizy wpływu aktów prawnych do nadzoru i obciążenia pracą, a odnośnie *wsparcia od swojego przełożonego w przypadku trudności z realizacją zadań* – wprowadzono praktykę cotygodniowych spotkań pracowników nadzoru z Koordynatorem celem omówienia bieżących spraw i wypracowania stanowiska organu nadzoru. Dodatkowo, wskazano, że każdy pracownik może spotkać się z Dyrektorem NK lub Koordynatorem w celu omówienia danej sprawy indywidualnie, a także zgłaszać sugestie i zastrzeżenia co do wykonywanych obowiązków oraz propozycje zmian w tym zakresie. Z kolei zalecenia nr 1 jeszcze nie wykonano. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego dotyczącego stanu jego realizacji wynika, że *w wynikach przeprowadzonego audytu nie wskazano terminu realizacji zaleceń, w toku prowadzonych działań aktualizacyjnych planowane jest do końca 2025 r. zatwierdzenie nowych opisów stanowisk wyższych oraz sporządzenie w razie potrzeby odrębnych zakresów czynności.*

W ramach audytu zbadano m.in. jednolitość postępowania w przypadku uchwał o podobnym stanie faktycznym. Badaniem objęto 14 rozstrzygnięć nadzorczych (dot. 14 uchwał) i 14 uchwał o podobnym stanie faktycznym, wobec których nie wydano rozstrzygnięcia nadzorczego, z tego w siedmiu przypadkach wyjaśnienia audytowanego w sprawie braku działań nadzorczych budziły wątpliwości audytora. Dotyczyły one:

---

<sup>19</sup> Czterostopniowa skala ocen: pozytywna, pozytywna z zastrzeżeniami o niskim priorytecie, pozytywna z zastrzeżeniami o wysokim priorytecie, negatywna.

<sup>20</sup> Jeden pracownik prowadzi znacznie więcej spraw niż pozostali, a wśród pracowników Oddziału Nadzoru zdarzają się przypadki poczucia obciążenia pracą i braku wsparcia od swojego przełożonego w przypadku trudności z realizacją zadań

<sup>21</sup> Z informacji NK z 2.04.2025 r. udzielonej audytorowi wynika, że *obecnie średnia liczba aktów prawnych przypadająca na poszczególnych pracowników to około 1200, a liczba gmin w nadzorze to 11. Wyjątek stanowią Pan [...], który nadzoruje Miasto Zielona Góra i Pan [...], który nadzoruje województwo lubuskie, mają oni po 8 gmin i – odpowiednio – po około 1800 i 1900 aktów prawnych. Powyższe zmiany zostały wprowadzone 31 marca 2025 r.*

- w zakresie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi: składu komisji konkursowej (1 rozstrzygnięcie nadzorcze, 2 uchwały o podobnym stanie faktycznym, z tego 2 budzące wątpliwości audytora), formy zlecenia realizacji zadań publicznych (odpowiednio: 1, 2, 0), działania komisji konkursowych (1, 1, 1),
- zespołu interdyscyplinarnego ds. przemocy domowej (1, 1, 0),
- ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników jednostek OSP (3, 1, 1),
- strategii rozwoju gminy (3, 4, 0),
- zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych (4, 3, 3).

Stwierdzono, że zapewniono jednolitość postępowania w trakcie badania uchwał o jednolitym stanie faktycznym - w przypadku 7 uchwał wyjaśnienia audytowanego budzą wątpliwości, co stanowi zaledwie 0,04% wszystkich uchwał (ocena pozytywna). Z wyjaśnień Audytora Wewnętrznego dotyczących odniesienia wyników badania do wszystkich uchwał wynika, że: *jako bazę rozstrzygnięć nadzorczych wykorzystano rozstrzygnięcia nadzorcze opublikowane na stronie BIP Urzędu, zaś z systemu EZD wygenerowano raport zawierający 18562 uchwał, wobec których rozstrzygnięć nadzorczych nie wydano. W celu uzyskania odpowiedzi w sprawie czy zapewniono możliwość wykonywania zadań w sposób jednolity dla wszystkich pracowników, wybrano 74 losowo dobrane rozstrzygnięcia nadzorcze oraz wyszukano uchwały o podobnym stanie faktycznym, podzielonych tematycznie na 10 obszarów. Taki dobór pozwolił na powiązanie 28 rozstrzygnięć i uchwał. Gdyby oparto się wyłącznie na próbie losowej z rozstrzygnięć i uchwał, mogłoby się okazać, że podobne zagadnienia w wylosowanej próbie nie występują. Zatem z losowo dobranej próby wyselekcjonowano potencjalne problemy. Następnie w trakcie audytu dobierano uchwały na podstawie podejrzenia problemu i w całej populacji uchwał poszukano podobnych zagadnień. To nie była już losowa próba z całej populacji, lecz próba celowa, wyselekcjonowana. W tej wyselekcjonowanej grupie, siłą rzeczy, procent problemów jest wyższy niż w całej populacji. 25% (7 z 28 = 25%) mówi nam raczej o skuteczności audytu w wyszukiwaniu uchwał, co do których są wątpliwości, podejrzenie podobnego stanu faktycznego (lub o tym, jak często te problemy występują w podgrupie, którą audytorzy są w stanie zidentyfikować na pierwszy rzut oka). [...] skupienie się na wyższym procencie (7 z 28 = 25%) z małej, już wyselekcjonowanej podpróby, zamiast odniesienie problemu do całej populacji (7 z 18 562 = 0,04%), prowadziłyby do drastycznego przeszacowania skali problemu i błędnych wniosków na temat efektywności całego systemu. Audytor w wyjaśnieniach wskazał sposób dochodzenia do próby celowej, natomiast nie określił, jakie uchwały podlegały analizie przy wyodrębnieniu 10 obszarów, a później przy wyodrębnieniu rozstrzygnięć nadzorczych (poza 28 uchwałami wymienionymi w sprawozdaniu).*

NIK zauważa, że taki sposób prezentacji wyników audytu (odniesienie do wszystkich uchwał zamiast do uchwał faktycznie objętych badaniami audytowymi) może nie wskazywać faktycznej skali problemu (w ujęciu procentowym).

(akta kontroli str. 283, 329-410, 666-667, 711-714)

Z kolei, zadania Oddział Gospodarki Przestrzennej w zakresie nadzoru prawnego nad działalnością j.s.t. nie były przedmiotem:

- kontroli zewnętrznych lub audytu;
- analiz związanych z podejmowaniem działań w zakresie nadzoru nad stanowaniem prawa przez organy j.s.t., ewentualnymi zagrożeniami i potrzebami w tym zakresie (w tym zapewnieniem jednolitego podejścia Wojewody do kwestii legalności aktów prawa miejscowego), a sprawy związane ze sprawowaniem nadzoru nie były przedmiotem okresowych ocen i informacji sporządzanych i przedkładanych Wojewodzie.

Jak wyjaśniła Kierownik Oddziału było to związane z brakami kadrowymi: *zadania te wykonują od dłuższego czasu jedynie 3 osoby (w tym kierownik oddziału), większość wątpliwych kwestii dotyczących legalności aktów planistycznych, czy też działań podejmowanych przez j.s.t, omawiana jest wspólnie przez pracowników i przełożonego w celu wypracowania i stosowania jednolitego podejścia. Znaczna część projektów uchwał i podjętych uchwał planistycznych podlega dwukrotnemu sprawdzeniu, przez pracownika i przez kierownika oddziału.*

(akta kontroli str. 666-667)

Odnosząc się do problemów związanych z kontrolowaną działalnością:

- w Wydziale NK Koordynator jako główny problem wskazała zapewnienie jednolitości orzecznictwa w ramach organu nadzoru: *czynnikami, które mogą mieć na to wpływ jest niejedolite orzecznictwo sądów administracyjnych, konstrukcja przepisów prawa, która może prowadzić do różnych rezultatów wykładni, duża liczba aktów prawnych wpływających do nadzoru, a także „czynnik ludzki”, gdyż nadzór nad aktami j.s.t. sprawuje, kilka osób, które mogą odczytywać daną normę prawną w inny sposób. Dodatkowo większość pracowników analizujących uchwały i zarządzenia j.s.t. to osoby posiadające uprawnienia radcy prawnego, którym ustawa o radcach prawnych zapewnia niezależność w wykonywaniu swojego zawodu. Z uwagi na powyższe, również możliwość sprawowania faktycznego i skutecznego nadzoru merytorycznego nad danym pracownikiem przez radcę prawnego - koordynatora lub dyrektora NK są mocno ograniczone, gdyż w istocie sprowadzałoby się to do ponownego dokonania sprawdzenia każdego aktu prawnego z osobna.* Koordynator wskazała również na działania zaradcze podjęte przez LUW: wdrożenie systemu *e-Nadzór* w 2019 r., stopniowe zwiększenie udziału liczby radców prawnych, zapewnienie dostępu do programu *LEX*, do branżowych czasopism i platformy *INFORlex*, udostępnianie pracownikom w *EZD* orzeczeń sądów administracyjnych doręczanych Wojewodzie, z prośbą o zapoznanie się z treścią uzasadnienia i ich uwzględnianie w bieżącej pracy nadzorczej oraz istniejący system szkoleń, narad i konsultacji;
- w Oddziale Gospodarki Przestrzennej, zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika, były to problemy kadrowe (opis w pkt 2).

(akta kontroli str. 413,414, 682-683)

**1.4** W związku z nadzorem Wojewody nad j.s.t. w LUW prowadzone są rejestry:

- uchwał, zarządzeń, rozstrzygnięć nadzorczych - w systemie *e-Nadzór* i *EZD*,
- skarg kierowanych do WSA na uchwały organów j.s.t. oraz na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody - w systemie *EZD*.

Nadzór nad rejestrami należy do zadań Koordynatora w NK. W Wydziale NK korzysta się z systemu *e-Nadzór* i *EZD*. Jak wyjaśnił Dyrektor NK: *w 2019 r., równoległe z Regionalną Izbą Obrachunkową w Zielonej Górze wdrożono w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim, jako trzecim urzędzie wojewódzkim w skali kraju, system e- Nadzór [...]. System ten m. in. posiada ułatwienia pozwalające na*

wyszukiwanie aktów do nadzoru i rozstrzygnięć nadzorczych – z uwagi na – odpowiednio – podstawę prawną podjęcia danego aktu i naruszone przepisy. Tym samym pracownicy zyskali narzędzie do bieżącego śledzenia efektów nadzorczych swoich współpracowników, co w założeniu ma zapewnić skuteczność działań nadzorczych. System e-Nadzór pozwala na realizację procesu nadzoru prawnego nad aktami, jak i na pełne zarządzanie oraz szczegółowe raportowanie w związku z realizowanym procesem nadzoru. Oferuje on szereg różnych możliwości i funkcjonalności, w tym również pozwala na wyszukiwanie aktów prawnych j.s.t., które wpłynęły do organu nadzoru oraz rozstrzygnięć nadzorczych. Obecnie prawie wszystkie jednostki z terenu województwa lubuskiego przesyłają akty prawne za pośrednictwem tego systemu. Dzięki temu większość samorządów wyeliminowała prawie całkowicie papierową formę korespondencji z organem nadzoru.

W Wydziale Infrastruktury całość postępowania była ujmowana w EZD, natomiast w e-Nadzór znajdowały się jedynie przesłane przez j.s.t. akty do nadzoru (nie odzwierciedlano zakończenia sprawy, wyniku nadzoru). Jak wyjaśniła Kierownik Oddziału Gospodarki Przestrzennej System e-Nadzór jest jedynie kanałem komunikacyjnym, za pomocą którego przekazywane są do Wydziału Infrastruktury uchwały podejmowane przez organy j.s.t. W e-nadzorze nie są rejestrowane sprawy i prowadzone postępowania, dlatego też nie ma potrzeby odzwierciedlania wyników działań nadzoru. Wydział Infrastruktury wszystkie sprawy prowadzi w systemie EZD, w którym to odzwierciedlany jest cały przebieg postępowania w danej sprawie.

(akta kontroli str. 412, 507-520, 545-546, 800-803, 896-917, 936-951, 961-965)

*Przygotowanie kadrowe urzędu do realizacji zadań w zakresie nadzoru*

**2.1** W okresie objętym kontrolą sprawowaniem nadzoru nad działalnością j.s.t.:

- w Wydziale Nadzoru i Kontroli zajmowało według stanu na koniec 2023 r. – 11 pracowników<sup>22</sup>, na koniec 2024 r. – 11, na dzień 30.06.2025 r. – 10, z tego analiz uchwał i zarządzeń organów j.s.t. pod kątem ich legalności bezpośrednio dokonywało odpowiednio 9, 9 i 8 pracowników, a pozostałe dwie osoby pełniły funkcje kierownicze i nie zostały im przypisane do nadzoru konkretne j.s.t. (Dyrektor NK, Koordynator);
- w Wydziale Infrastruktury – zajmowało się odpowiednio 7, 6, 7 pracowników, w tym Dyrektor IB podpisujący rozstrzygnięcia nadzorcze i skargi dotyczące uchwał planistycznych oraz 6, 5, i 6 osób dokonujących analiz aktów normatywnych organów j.s.t. pod kątem ich legalności. Faktycznie obowiązki te, z powodu długotrwałych zwolnień związanych z macierzyństwem i chorobą, wykonywało: 3, 3 i 4 pracowników<sup>23</sup>.

W Wydziale Nadzoru i Kontroli nie występowały problemy kadrowe. W Oddziale Gospodarki Przestrzennej IB zauważalna była znaczna rotacja pracowników. Spośród wszystkich osób, które wykonywały zadania związane ze sprawowaniem nadzoru w badanym okresie: dwie osoby przebywały na

---

<sup>22</sup> Nie uwzględniono jednej osoby przebywającej na urlopie bezpłatnym.

<sup>23</sup> Zatrudniono odpowiednio 7, 6 i 7 osób, nie uwzględniono Dyrektora IB gdyż nie analizuje uchwał, podpisuje rozstrzygnięcia nadzorcze i skargi dotyczące uchwał planistycznych. Wyliczając faktyczną liczbę osób realizujących zadania w zakresie analizy uchwał nie uwzględniono dwóch osób nieobecnych w związku z macierzyństwem, a także jednej, która przebywała na długotrwałym zwolnieniu lekarskim (na dzień 31.12.2023 r.). Ponadto, dla jednej osoby 30.06.2025 r. był ostatnim dniem w pracy.

długotrwałych urlopach związanych z macierzyństwem<sup>24</sup>, a cztery osoby pracowały krócej niż 13 miesięcy (dwie osoby zostały zatrudnione na zastępstwo). Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik Oddziału do zadań Oddziału, poza nadzorem nad działalnością j.s.t., należą również inne zadania: *Część zadań oddziału podlega ustawowemu reżimowi czasowemu, a ich niewykonanie w określonym terminie skutkuje wymierzeniem kary przez organ wyższego rzędu (w przypadku specustaw kara za niewydanie decyzji lokalizacyjnej w terminie 30 dni wynosi 1000 zł za każdy dzień zwłoki). Z tego też względu zadania te realizowane są w pierwszej kolejności. Oddział gospodarki przestrzennej liczy 5 stanowisk, przy czym średnio w oddziale faktycznie pracują 3 osoby (w tym kierownik oddziału), które realizują wszystkie ww. zadania. Dwa stanowiska zajmują się nadzorem nad j.s.t. z zakresu uchwał planistycznych, z czego na 1 stanowisku jest bardzo duża rotacja pracowników. Osoby pracują średnio ok. 1 roku. Nowozatrudnione osoby nie posiadają doświadczenia w wykonywaniu zadań, a przygotowanie merytoryczne do ich realizacji jest czasochłonne, często odbywa się kosztem czasu pracy pozostałych współpracowników. Kierownik oddziału odpowiedzialny jest za realizację wszystkich pozostałych zadań oddziału oraz nadzór nad j.s.t. (opiniuje projekty uchwał, dokonuje badania legalności uchwał przydzielonych na swoje stanowisko i ponownie weryfikuje projekty uchwał/ uchwały przydzielone podległym pracownikom). Zazwyczaj w zespole nie są obsadzone 2 stanowiska co wynika z problemów związanych z pozyskaniem pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Prowadzone postępowania rekrutacyjne okazują się bezskuteczne, składane podania najczęściej nie spełniają wymagań formalnych, a w sytuacji gdy kandydatura spełnia wymagania okazuje się, że proponowane wynagrodzenie nie jest satysfakcjonujące dla ubiegających się o pracę. Długotrwała nieobecność dwóch z pięciu pracowników, do tego jeszcze jeden pracownik w trakcie przyuczania do wykonywania zadań, stanowi duży problem organizacyjny. Należy przy tym uwzględnić jeszcze planowane (urlapy wypoczynkowe) i nieplanowane nieobecności pozostałych pracowników (zwolnienia lekarskie).*

Problemy kadrowe w IB-I związane z realizacją nadzoru wojewody nad aktami normatywnymi j.s.t. były zgłaszane przełożonym. W okresie objętym kontrolą ogłoszono pięć naborów na stanowisko inspektora ds. gospodarki przestrzennej, z czego trzy zakończyły się wyborem kandydata, a dwa – bez wyboru kandydata.

(akta kontroli str. 413-414, 575, 682-683, 744-745, 755-759)

**2.2** Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli (10.06.2025 r.) spośród osób wykonujących ww. zadania:

- w Wydziale Nadzoru i Kontroli (10 pracowników), dziewięć osób posiadało wykształcenie prawnicze i uprawnienia radcy prawnego, a jedna była magistrzem administracji;
- w Wydziale Infrastruktury (tj. 5 osób<sup>25</sup>), wykształcenie prawnicze posiadały dwie osoby, z zakresu urbanistyki - dwie, a architektury - jedna.

Ww. osoby podnosiły kwalifikacje zawodowe poprzez uczestnictwo w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego, za wyjątkiem dwóch nowo zatrudnionych pracowników w IB (od 18.11.2024 r. i 7.04.2025 r.). Z wyjaśnień kierownika IB-I wynika, że *ww. nie uczestniczyły w szkoleniach i innych*

---

<sup>24</sup> Pracownicy nieobecni od 23.05.2022 r. i od 1.09.2023 r.

<sup>25</sup> Dyrektor IB, kierownik IB-I oraz trzech pracowników w Oddziale IB-I, w tym jedna osoba zatrudniona na zastępstwo w okresie od 18.11.2025 r. do 30.06.2025 r., a jedna zatrudniona od 7.04.2025 r. Nie uwzględniono osób przebywających na urlopach związanych z macierzyństwem.

formach doskonalenia zawodowego organizowanych przez podmioty zewnętrzne. Szkolenia specjalistyczne z zakresu planowania przestrzennego (dotyczące nadzoru nad uchwałami planistycznymi) nie są organizowane. [...] Na uczestnictwo w szkoleniach zewnętrznych ma również wpływ ograniczona ilość środków przeznaczonych na szkolenia dla danego wydziału. W pierwszej kolejności na szkolenia kierowane są osoby, które deklarują chęć podjęcia długoterminowego zatrudnienia w urzędzie. Nowozatrudniony pracownik bierze udział w instruktażu stanowiskowym przeprowadzanym przez współpracowników (z obsługi systemów i programów oraz ogólnych zagadnień merytorycznych), informowany jest o możliwości zapoznania się z ogólnodostępnymi materiałami dotyczącymi problematyki planistycznej (publikacje zawierające materiały z poprzednich szkoleń branżowych, strona internetowa Ministerstwa Rozwoju i Technologii, dostęp do systemu LEX) i wzięcia udziału w bezpłatnych szkoleniach organizowanych m.in. przez Wolters Kluwer, platformę e-learningową KPRM. [Ww. pracownice - NIK] miały możliwość skorzystania z różnych form samokształcenia.

(akta kontroli str. 635-641, 732, 755-758)

**2.3** Wszystkie osoby wykonujące ww. zadania realizowały je w ramach stosunku pracy. Pracownikom zatrudnionym w dniu rozpoczęcia kontroli (10.06.2025 r.) przypisano zadania w formie pisemnej, w aktualnych zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, przyjętych przez pracownika, z wyjątkami (opis powyżej w pkt 1.1 i w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt 1).

Na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>26</sup> Wojewoda Lubuski upoważnił sześć osób do załatwiania spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w szczególności do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych w imieniu wojewody, tj.:

- w Wydziale NK cztery osoby (Dyrektora NK, Koordynatora, a od 1.07.2023 r. dwóch radców prawnych),
- w Wydziale IB dwie osoby (Dyrektora IB, Kierownika IB-I).

Jak wyjaśnił Wojewoda Lubuski wydanie upoważnień wynikało z przyjętego modelu dekoncentracji wewnętrznej polegającego na delegowaniu uprawnień do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych. Rozwiązanie to podyktowane było względami praktycznymi i organizacyjnymi, z uwagi na najczęściej skomplikowany charakter spraw i dotyczący kwestii *stricte* prawnych.

Jeden z radców prawnych, upoważniony przez Wojewodę na podstawie art. 19 ustawy WIAR, był zatrudniony w tym czasie w urzędzie obsługującym inne organy rządowej administracji zespolonej w województwie (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 3). Ponadto, w LUW udzielając upoważnień na ww. podstawie prawnej nie weryfikowano przesłanki braku zatrudnienia w urzędach obsługujących inne organy rządowej administracji zespolonej w województwie (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 4).

(akta kontroli str. 466-506, 594-634, 642, 738-741, 745, 768-786)

**2.4** W okresie objętym kontrolą do LUW wpłynęło łącznie 28.504 aktów normatywnych j.s.t., podlegających nadzorowi Wojewody (19.218 uchwał i 9.286 zarządzeń), z tego w 2023 r. – 11.290, w 2024 r. – 11.739, a w I poł. 2025 r. – 5.475 aktów normatywnych. Spośród ww. 4.356 (15,3%) było aktami prawa

<sup>26</sup> Dz.U. z 2025 r. poz. 428, dalej *ustawa o WIAR*.

miejscowego, w tym w kolejnych latach odpowiednio: 1.912 (16,9%), 1.427 (12,2%) i 1.017 (18,6%). Na jednego pracownika dokonującego analizy uchwał i zarządzeń pod kątem ich legalności<sup>27</sup> przypadały w ww. okresach: 753, 839 i 391 akty normatywne, natomiast będące prawem miejscowym: 127, 102 i 73 akty. Sytuacja ta jednak istotnie różniła się w zakresie poszczególnych Wydziałów:

- do Wydziału Nadzoru i Kontroli wpłynęło łącznie 27.543 aktów normatywnych j.s.t., w tym 4.102 akty prawa miejscowego. Na pracownika dokonującego analizy:
  - w 2023 r. przypadało 1.217 aktów, w tym prawa miejscowego 201,
  - w 2024 r. odpowiednio: 1.258 i 148,
  - w I połowie 2025 r., odpowiednio: 659 i 120,co wskazuje, że zwiększało się przeciętne obciążenie pracą na jednego pracownika w tym okresie;
- do Wydziału Infrastruktury wpłynęło łącznie 965 aktów normatywnych j.s.t., w tym 254 akty prawa miejscowego; na pracownika dokonującego analizy:
  - w 2023 r. przypadało 57 aktów, w tym prawa miejscowego 17,
  - w 2024 r. odpowiednio: 84 i 19,
  - w I połowie 2025 r., odpowiednio: 34 i 10,przy czym pracownicy analizujący w ramach nadzoru akty j.s.t. wykonywali również inne zadania, związane z opiniowaniem projektów tych aktów.

Pomimo zwiększającego się obciążenia pracą w NK oraz występujących w Wydziale IB problemów kadrowych (m.in. rotacja pracowników), w okresie objętym kontrolą<sup>28</sup>:

- spośród uchwał i zarządzeń organów j.s.t., które wpłynęły w latach 2023 i 2024 do LUW, podlegających nadzorowi Wojewody, poddano analizie prawnej 95,3%,
- badane orzeczenia Wojewody, stwierdzające nieważność uchwał organów j.s.t. (opis poniżej w pkt 4.4.A) wydawano z dochowaniem terminu nadzorczego 30 dni, przy czym w przypadku aktów będących we właściwości IB, termin ten liczono od dnia doręczenia uchwały w sprawie planu miejscowego wraz z (wszystkimi) załącznikami oraz (całą) dokumentacją prac planistycznych<sup>29</sup>, a w jednym wypadku z odpowiednim zastosowaniem przepisów KPA dotyczących upływu terminu w sobotę.

(akta kontroli str. 685-689, 743, 747, 792-793)

*Skala zadań wojewody w zakresie nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t.*

**3.** W okresie objętym kontrolą weryfikacji prawnej - obejmującej również badanie właściwości i ewentualne przekazanie aktów do Regionalnej Izby

---

<sup>27</sup> Liczba pracowników na koniec roku 2023, 2024 i na koniec I półrocza 2025 r.

<sup>28</sup> Na potrzeby kontroli uznano, że liczba pracowników ta jest odpowiednia, jeżeli:

- poddano weryfikacji prawnej nie mniej niż 90% uchwał i zarządzeń organów j.s.t., które wpłynęły w latach 2023 i 2024 do wojewody, a także
- wszystkie objęte badaniem orzeczenia wojewody, stwierdzające nieważność uchwał lub zarządzeń organów j.s.t. zostały wydane w terminie.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z 4.09.2024 r., sygn. II OSK 745/24: *wypełnienie przez organ wykonawczy gminy obowiązku wynikającego z art. 90 ust. 1 u.s.g., w przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie planu miejscowego, polega na jej przedłożeniu organowi nadzoru wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, zgodnie z art. 20 ust. 2 u.p.z.p. Oznacza to, że termin, o którym mowa w art. 91 ust. 1 zd. 2 u.s.g., a w którym organ nadzoru jest właściwy do orzekania o nieważności uchwały lub zarządzenia, jest liczony od dnia doręczenia uchwały w sprawie planu miejscowego wraz z (wszystkimi) załącznikami oraz (całą) dokumentacją prac planistycznych.* <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3474D0CE0D>

Obrachunkowej w Zielonej Górze - poddano 29.436 aktów, w tym 4.566 aktów prawa miejscowego (tj. 4.548 uchwał i 18 zarządzeń).

Do LUW wpłynęło 28.504 aktów podlegających nadzorowi Wojewody (w tym 19.218 uchwał i 9.286 zarządzeń organów j.s.t.), z czego aktami prawa miejscowego było 4.356 (tj. 4.339 uchwał i 17 zarządzeń)<sup>30</sup>.

Analizą prawną objęto 28.136 aktów podlegających właściwości Wojewody, w tym 4 565 aktów prawa miejscowego (tj. 4.547 uchwał i 18 zarządzeń); jak wyjaśniła Koordynator *każdy akt prawny, który wpływa do organu nadzoru jest analizowany pod kątem jego zgodności z prawem. Jeżeli ze wstępnej analizy aktu prawnego wynika, że może on naruszać prawo wszczynane jest postępowanie nadzorcze, o którym zawiadamia się jednostkę wysyłając zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego.*

W stosunku do 367 aktów normatywnych formalnie wszczęto postępowanie nadzorcze, w tym wobec 233 aktów prawa miejscowego (tj. 230 uchwał i trzech zarządzeń)<sup>31</sup>.

Wojewoda nie wstrzymał wykonania uchwał i zarządzeń<sup>32</sup>. Jak wyjaśniła Koordynator *ww. jest czynnością o charakterze fakultatywnym, a jego zastosowanie zależy od uznania organu nadzoru. Przepisy [ustawy o SG, o SP, o SW - NIK] nie określają przy tym jakichkolwiek przesłanek zastosowania omawianego środka. Biorąc za punkt wyjścia zasadę praworządności, należy postulować, aby wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organu gminy wymagało po stronie organu nadzoru co najmniej przeświadczenia, iż ten akt prawdopodobnie jest dotknięty wadą, która umożliwi stwierdzenie jego nieważności. Wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia powinno nastąpić zwłaszcza wtedy, gdyby jego wykonywanie mogło wywołać bądź nieodwracalne bądź trudne do usunięcia skutki prawne (tak P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, J. Czerw, D. Dąbek, P. Dobosz, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2022, art. 91). [...] W okresie objętym kontrolą nie było potrzeby wstrzymania wykonania któregokolwiek z aktów podjętych i doręczonych wojewodzie przez organy samorządu terytorialnego. Nie stwierdzono bowiem aby wykonanie takiego aktu wywołało nieodwracalne bądź trudne do usunięcia skutki prawne. Ponadto krótki termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego oraz fakt, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje z mocy prawa wykonanie aktu organu jst w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, w kontrolowanym okresie gwarantowało skuteczność nadzoru. Kierownik Oddziału również wskazała na ww. przyczyny braku stosowania tej instytucji przez Wojewodę, w szczególności na brak potrzeby wstrzymania wykonania któregokolwiek z aktów objętych nadzorem.*

---

<sup>30</sup> Odpowiednio:

- w 2023 r. 11.290 aktów (7.321 uchwały i 3.969 zarządzenia), w tym prawa miejscowego - 1.912 (tj. 1.907 uchwał i 5 zarządzeń),
- w 2024 r. 11.739 aktów (8.072 uchwały i 3.667 zarządzeń), w tym prawa miejscowego - 1.427 (tj. 1.418 uchwał i 9 zarządzeń),
- w I połowie 2025 r. 5.475 aktów (3.825 uchwały i 1.650 zarządzeń), w tym prawa miejscowego - 1.017 (tj. 1.014 uchwał i 3 zarządzenia).

Do NK wpłynęło 27.543 akty (18.257 uchwał i 9.286 zarządzeń), do IB odpowiednio: 961 (961, 0).

<sup>31</sup> Odpowiednio: w 2023 r.: wobec 149 aktów, w tym 114 aktów prawa miejscowego (114 uchwał); w 2024 r. wobec 152 aktów, w tym 86 aktów prawa miejscowego (85 uchwał, 1 zarządzenie); w I poł. 2025 r. wobec 66 aktów, w tym 33 aktów prawa miejscowego (31 uchwał, 2 zarządzenia).

<sup>32</sup> Art. 91 ust. 2 i 2a ustawy o SG, art. 79 ust. 2 i 2a ustawy o SP, art. 82 ust. 2 i 3 ustawy o SW.

W okresie objętym kontrolą zakończono działania nadzorcze wobec 28.037 aktów j.s.t. zarówno wydaniem aktów nadzorczych, jak i bez ich wydania (NK: 27.055 i IB – 982), w tym wobec 4.475 aktów prawa miejscowego (tj. 4.458 uchwał i 17 zarządzeń)<sup>33</sup>. Wojewoda:

- stwierdził nieważność: w całości 89 aktów (NK: 76, IB: 13), w tym 47 aktów prawa miejscowego (46 uchwał i jednego zarządzenia), a w części - 143 aktów (NK: 133 i IB: 10), w tym 96 aktów prawa miejscowego (uchwał)<sup>34</sup>;
- wskazał, że wydano z naruszeniem prawa 162 akty (NK: 37 i IB:125), w tym 72 akty prawa miejscowego (71 uchwał i jedno zarządzenie)<sup>35</sup>.

Sprawy zostały zakończone w inny sposób wobec 27.643 aktów (NK: 26.809 i IB – 834), w tym w odniesieniu do 4.260 aktów prawa miejscowego (tj. 4.245 uchwał i 15 zarządzeń). Były to sprawy, co do których:

- w wyniku przeprowadzonej analizy prawnej nie dopatrzonego się naruszenia prawa (i upłynął termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego),
- nie wydano rozstrzygnięcia nadzorczego lub wskazania nadzorczego, ponieważ organ j.s.t. dokonał konwalidacji aktu naruszającego prawo,
- Wojewoda skierował skargi do sądu administracyjnego: w 2023 r. na 18, w 2024 r. na osiem, w 2025 r. na 17 aktów j.s.t. (opis w pkt 4.4 poniżej).

(akta kontroli str. 672-673, 688-689, 743, 747, 792-797, 801, 804, 957-961)

*Prowadzenie postępowań w sprawie uchwał i zarządzeń organów j.s.t.*

**4.** Badanie prawidłowości i rzetelności postępowań przeprowadzono na podstawie próby 42 aktów, w tym 41 uchwał i jednego zarządzenia organów j.s.t. Próbę stanowiło:

- 10 uchwał, które w wyniku przeprowadzonej weryfikacji uznane zostały za zgodne z prawem i nie wszczęto w stosunku do nich postępowań nadzorczych w terminie 30 dni od dnia wpływu aktu,
- 31 aktów, w stosunku do których prowadzono postępowanie, z tego:
  - 20, wobec których stwierdzono nieważność w całości lub w części,
  - pięć, w stosunku do których wskazano, że wydano je z naruszeniem prawa,
  - siedem, wobec których postępowania zakończono w inny sposób<sup>36</sup>.

(akta kontroli str. 807-830, 837-1040)

*a) dokumentowanie weryfikacji prawnej uchwał i zarządzeń j.s.t.*

**4.1** Akty wpływające do LUW były ujmowane w systemach *EZD* oraz *e-Nadzór*. Ten ostatni systemowo wskazuje datę nadzoru, tj. termin upływu 30 dnia od dnia

---

<sup>33</sup> Zakończono postępowanie: w 2023 r.: wobec 10.609 aktów, w tym 2.082 aktów prawa miejscowego (2.076 uchwał, 6 zarządzeń); w 2024 r. wobec 11.314 aktów, w tym 1.442 aktów prawa miejscowego (1.433 uchwał, 9 zarządzeń); w I połowie 2025 r. wobec 6.114 aktów, w tym 951 aktów prawa miejscowego (949 uchwał, 2 zarządzenia).

<sup>34</sup> Stwierdzono nieważność:

- w 2023 r.: w całości wobec 34 aktów, w tym 20 aktów prawa miejscowego (20 uchwał), w części wobec 69 aktów, w tym 56 aktów prawa miejscowego (uchwał),
- w 2024 r.: w całości wobec 33 aktów, w tym 16 aktów prawa miejscowego (16 uchwał), w części wobec 48 aktów, w tym 29 aktów prawa miejscowego (uchwał),
- w I połowie 2025 r.: w całości wobec 22 aktów, w tym 11 aktów prawa miejscowego (10 uchwał, 1 zarządzenie), w części wobec 26 aktów, w tym 11 aktów prawa miejscowego (uchwał).

<sup>35</sup> Wskazano, że wydano z naruszeniem prawa:

- w 2023 r. wobec 14 aktów, w tym 13 aktów prawa miejscowego (uchwał),
- w 2024 r. wobec 48 aktów, tj. 48 aktów prawa miejscowego (uchwał),
- w I połowie 2025 r. wobec 10 aktów, tj. 10 aktów prawa miejscowego (uchwał).

<sup>36</sup> Wojewoda skierował skargę do WSA (cztery), organ j.s.t. dokonał samopoprawy (konwalidacji) aktu.

otrzymania uchwały/ zarządzenia organu j.s.t., na stwierdzenie przez Wojewodę ich nieważności<sup>37</sup>. Etap weryfikacji kończył się wraz z upływem ww. terminu. Dopiero negatywny wynik weryfikacji aktu prawnego pod kątem zgodności z prawem przez organ nadzoru powoduje konieczność wszczęcia postępowania nadzorczego, którego celem jest eliminowanie naruszeń występujących w tym akcie<sup>38</sup>.

W sytuacji pozytywnego wyniku weryfikacji aktu, w systemie *e-Nadzór* osoby sprawujące nadzór w NK oznaczały zadanie jako kompletne, co powodowało, że część analiza prawna uzyskiwała status *załatwiona – brak uchybień*. Spośród 10 spraw objętych kontrolą<sup>39</sup> stwierdzono, że jedna nie została oznaczona jako kompletna - opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2. W wypadku IB postępowania nie były ujmowane w systemie *e-Nadzór* (opis w pkt 1.4).

(akta kontroli str. 807-836)

W NK nie określono pisemnych wewnętrznych procedur dotyczących sposobu weryfikacji prawnej aktów j.s.t. w ramach postępowania nadzorczego. Zgodnie z wyjaśnieniami Koordynatora określenie takiej procedury byłoby problematyczne. *Biorąc pod uwagę krótki czas trwania postępowania nadzorczego, dużą liczbę aktów prawnych przypadających do zbadania przez jednego pracownika i ich duże zróżnicowanie, stworzenie takiej procedury wpłynęłoby negatywnie na ergonomię pracy, a tym samym na całe postępowanie nadzorcze*. Koordynator wskazała zakres podejmowanych czynności i dodała, że *dokumentowanie wszystkich czynności, które są dokonywane przez pracownika sprawdzającego legalność uchwały lub zarządzenia, biorąc przy tym pod uwagę krótki okres w jakim wojewoda może podjąć działania nadzorcze oraz liczbę aktów prawnych wpływających do analizy, byłoby niecelowe*.

W IB, w przypadku badania uchwał ws. *miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, stosowano formularze badania zgodności ww. aktów z dokumentacją prac planistycznych (opis w pkt 1.2).

(akta kontroli str. 691-695, 755-767)

Wyjaśniając w jaki sposób monitorowano liczbę dokonanych weryfikacji prawnych aktów j.s.t., które wpłynęły do Wojewody, ogółem i przez poszczególnych pracowników realizujących to zadanie, a także jak udokumentowano wyniki monitoringu i jak je wykorzystywano, Koordynator wskazała: *w Oddziale Nadzoru pracownicy mają przydzielone konkretne j.s.t., nad którymi sprawują nadzór i podejmują inne czynności związane z tą jednostką. [...] Analiza liczby wpływających aktów dokonywana była na potrzeby sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, a także na potrzeby udzielenia wyjaśnień*

---

<sup>37</sup> Art. 93 ust. 1 ustawy o SG, art. 81 ustawy o SP, art. 82c ust. 1 ustawy o SW.

<sup>38</sup> Czynności weryfikacji prawnej uchwał i zarządzeń organów j.s.t., które wpłynęły do wojewody nie można uznać jako podjętej w trakcie lub rozpoczynającej postępowanie, gdyż dopiero od jej wyniku zależy, czy w stosunku do danego aktu postępowanie zostanie wszczęte. Jest to zatem czynność wstępna, materialno-techniczna, do której nie można stosować odpowiednio przepisów KPA.

<sup>39</sup> W których organ nadzoru nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego, wskazania nadzorczego lub w inny sposób nie zakończył sprawy: 1) Uchwała XIII/75/2025 Cybinka, NK-I.4130.10.24.2025; 2) Uchwała XI.68.2025, Kolsko, NK-I.4130.25.1.2025, 3) Uchwała II.9.2024, Niegosławice, NK-I.4130.40.20.2024, 4) Uchwała X/48/2025, Wymiarki, NK-I.4130.74.7.2025, 5) Uchwała XLV/337/23, Szlichtyngowa NK-I.4130.63.20.2023, 6) Uchwała LVIII.466.2023, Pszczew, NK-I.4130.49.36.2023, 7) Uchwała II.8.2024, Bojadła, NK-I.4130.5.30.2024, 8) Uchwała XLVII.262.2023, Górzycyca, NK-I.4130.18.20.2023, 9) Uchwała XII/74/2025, Zbąszynek, NK-I. 4130.76.12.2025, 10) Uchwała 0007.224.2025, Sulechów, NK-I.4130.60.129.2025.

*podczas prowadzonego w 2024 r. w Wydziale audytu oraz celem dokonania nowego podziału jednostek w marcu 2025 r.*

*W ramach działania nadzór prawny wojewody nad j.s.t. i innymi jednostkami podlegającymi nadzorowi oraz systemowe zagadnienia dotyczące funkcjonowania j.s.t. ustalono wskaźnik liczba rozstrzygnięć nadzorczych wojewody w stosunku do liczby przedłożonych uchwał i zarządzeń organów j.s.t. (w %). Wyniósł on<sup>40</sup>:*

- w 2023 r. - 0,89% przy planowanym wg ustawy budżetowej i przewidywanym wykonaniu wartości miernika na koniec roku 1,07%,*
- w 2024 r. - 0,6% przy planowanym wg ustawy budżetowej 0,9% oraz przy przewidywanym wykonaniu wartości miernika na koniec roku 0,6%.*

*Odnosząc się do liczby weryfikacji przypadających na poszczególnych pracowników NK Koordynator wskazała (poza wymienionymi w pkt 1.3) na czynniki takie jak: jakość aktów prawnych stanowiących w konkretnych j.s.t., a także, że trudno jest przewidzieć ile dana jest podjęcie i przysłać do nadzoru wojewody aktów prawnych w danym roku. Obowiązujące przepisy prawa nie nakładają również obowiązku przesyłania zarządzeń do organu nadzoru. Możliwa jest sytuacja, w której jednostka, która dotychczas przysyłała zarządzenia zaprzestanie ich wysyłania, a także sytuacja odwrotna. Dokonując zatem z góry podziału jednostek na poszczególnych pracowników nie ma możliwości przewidzenia liczby aktów podlegających sprawdzeniu przez danego pracownika. [...] wobec faktu, że większość pracowników Oddziału zatrudniona jest na stanowiskach radców prawnych, to z istoty rzeczy i charakteru tego zatrudnienia, wynika, że obowiązki, powinny być przez nich realizowane samodzielnie.*

*Kierownik Oddziału wyjaśniła, że w każdym momencie ma podgląd i dostęp na wszystkie stanowiska (konta w systemie [EZD – NIK] w oddziale (widzi m.in. liczbę spraw nowych i w trakcie realizacji). Na bieżąco kontroluje liczbę wykonywanych przez pracowników zadań.*

(akta kontroli str. 414, 681-686, 692-710)

*b) zawiadamianie organów j.s.t. o wszczęciu postępowania*

**4.2** *Badanie 20 postępowań nadzorczych dotyczących uchwał organów j.s.t. (w tym 18 aktów prawa miejscowego), wobec których stwierdzono nieważność w całości albo w części wykazało że:*

- każdorazowo zawiadamiano stronę o wszczęciu postępowania i dokonywano tego w formie elektronicznej (ePuap, e-Doręczenia), przedmiotem zawiadomienia była informacja o wszczęciu postępowania, m.in. wskazanie organu, podstawy, oznaczenie uchwały/ zarządzenia, daty);*
- od wpływu aktu do Wojewody do:*
  - wszczęcia postępowania upływało od jednego do 26 dni, średnio 15 dni<sup>41</sup>;*
  - zawiadomienia organu j.s.t. o jego wszczęciu upływało od jednego do 26 dni, średnio 17 dni<sup>42</sup>.*

*Dla wszczętych postępowań prowadzono metryki spraw, zgodnie z art. 66a KPA, w formie elektronicznej (w EZD).*

(akta kontroli str. 837-916)

---

<sup>40</sup> Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z budżetu zadaniowego (Rb-BZ1).

<sup>41</sup> Dni: 17, 12, 20, 21, 14, 1, 16, 22, 26, 11, 18, 1, 22, 19, 10, 18, 13, 17, 13, 13.

<sup>42</sup> Dni: 17, 12, 23, 21, 20, 1, 16, 22, 26, 11, 18, 21, 22, 19, 10, 18, 13, 17, 16, 13.

c) *wstrzymanie wykonania uchwał lub zarządzeń organów j.s.t.*

**4.3** Wojewoda, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, nie korzystał z prawa wstrzymania ich wykonania<sup>43</sup> - szerzej w pkt 3, powyżej.

(akta kontroli str. 794-797)

d) *orzeczenia stwierdzające nieważność uchwał/ zarządzeń organów j.s.t.; orzeczenia wskazujące, że akt organu j.s.t. wydano z naruszeniem prawa*

**4.4.A.** Wojewoda orzeka o nieważności uchwał i zarządzeń organów j.s.t. w całości lub w części w przypadku, gdy są one sprzeczne z prawem, przy czym zgodnie z przepisami uprawnienie do takiego rozstrzygnięcia wygasa po upływie 30 dni od dnia doręczenia organowi nadzoru takiego aktu w trybie przewidzianym dla przedłożenia go po jego podjęciu<sup>44</sup>.

Orzeczenia Wojewody stwierdzające nieważność zawierały elementy wymagane przepisami prawa - uzasadnienie faktyczne, prawne i pouczenie o dopuszczalności wniesienia na nie skargi do sądu administracyjnego (art. 91 ust. 3 ustawy o SG, art. 79 ust. 3 ustawy o SP), a także wynikające z odpowiedniego zastosowania art. 107 KPA, który zawiera wyliczenie elementów decyzji administracyjnej.

Orzeczenia te były wydawane w wypadku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa w badanym akcie. W kontrolowanej próbie 20 orzeczeń były to naruszenia prawa materialnego (15 aktów), brak zachowania co najmniej 14-dniowego okresu *vacatio legis* (3<sup>45</sup>), przyjęcie, że uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie jest uzależnione od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego (2<sup>46</sup>).

Licząc od dnia wpływu aktu do Wojewody (w przypadku uchwał ws. *miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* – od dnia wpływu dokumentacji) orzeczenia były wydawane od 10 do 32 dnia, średnio 26 dnia<sup>47</sup>.

(akta kontroli str. 837-916)

Stan  
problematyczny

Po upływie 30 dni od dnia doręczenia Wojewodzie uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych zostało wydane jedno orzeczenie Wojewody stwierdzające nieważność tej uchwały w części. Organ nadzoru kompletną dokumentację otrzymał w dniu 27.04.2023 r, a zatem 30-dniowy termin zakreślony przez przepis art. 91 ust. 1 ustawy o SG na wydanie przez organ nadzoru rozstrzygnięcia w przedmiocie niezgodności z prawem uchwały mijał w dniu 27.05.2023 r. Jak wyjaśniła Kierownik Oddziału w *przypadku stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio (art. 91 ust. 5 u.s.g.). Zgodnie z art. 57 § 4 KPA jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą. Dzień 27.05.2023 r. przypadał w sobotę,*

<sup>43</sup> Wstrzymanie wykonania powinno dotyczyć tych aktów, które, po wstępnej analizie, godzą zdaniem wojewody w porządek prawny i mogą – pozostawione w obrocie – doprowadzić do negatywnych skutków

<sup>44</sup> Art. 91 ust. 1 ustawy o SG, art. 79 ust. 1 ustawy o SP, art. 82 ust. 1 ustawy o SW.

<sup>45</sup> Opłaty w złobku miejskim, strategia rozwoju gminy, koszt usług opiekuńczych.

<sup>46</sup> Połączenie OPS oraz dziennego domu, nadanie nazwy skwerowi.

<sup>47</sup> Dni: 28, 28, 28, 30, 29, 10, 24, 28, 28, 30, 27, 23, 30, 27, 22, 20, 27, 28, 32 (od dnia wpływu dokumentacji, 29 (od dnia wpływu dokumentacji) - zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 4 września 2024 r., sygn. II OSK 745/24.

*następny dzień który nie był dniem wolnym od pracy ani sobotą to 29.05.2023 r. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż wydane, w przedmiotowej sprawie rozstrzygnięcie nadzorcze - w dniu 29.05.2023 r., wydane zostało z zachowaniem ustawowo zakreślonego terminu.*

NIK dostrzega, że w orzecznictwie sądów pojawiła się rozbieżność poglądów dotycząca obliczania 30-dniowego terminu, w jakim organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, w szczególności, czy do obliczania powyższego terminu mają zastosowanie przepisy KPA. Według poglądu pierwszego do obliczania terminu z art. 91 ust. 1 ustawy o SG mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z poglądem drugim do obliczania ww. terminu nie mają zastosowania przepisy KPA - przepisy te stworzone są dla strony postępowania, która ma dokonać jakiejś czynności, natomiast nie można stosować ich do biegu terminu wyznaczającego czasowe kompetencje organu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego<sup>48</sup>.

(akta kontroli str. 800-804, 896-907)

**4.4.B.** Na podstawie pięciu orzeczeń Wojewody wskazujących, że uchwałę lub zarządzenie organu j.s.t. (w tym jeden akt prawa miejscowego) wydano z naruszeniem prawa<sup>49</sup> ustalono, że ww. orzeczenia zawierały odpowiednio elementy określone w art. 107 § 1 i § 3 KPA<sup>50</sup>, przy czym jedno ze wskazań nadzorczych w uzasadnieniu prawnym wskazywało niewłaściwe przepisy prawa materialnego (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 5).

Wskazania nadzorcze nie zawierały pouczenia o dopuszczalności wniesienia na nie skargi do sądu administracyjnego. Wydawano je po upływie od ośmiu do 81 dni od daty wpływu aktu do wojewody<sup>51</sup>. W LUW uznawano, że do takich rozstrzygnięć nie stosuje się 30 dniowego terminu na wydanie orzeczenia przez Wojewodę, ani pouczenia o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego<sup>52</sup>. Dyrektor NK w wyjaśnieniach wskazał na *różnicę między środkiem nadzorczym o charakterze władczym jakim jest rozstrzygnięcie nadzorcze (szer. J. Lemańska, Kryterium czy kryteria nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego?, ST 2017, s. 27-41), a środkiem o charakterze sygnalizacyjnym - wskazaniem nadzorczym.*

Wskazania nadzorcze wydawano w przypadku, gdy naruszenie prawa nie było istotne<sup>53</sup>, przy czym w jednym przypadku Wojewoda wydał wskazanie nadzorcze, dostrzegając istotne naruszenie prawa<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup> Do tego poglądu przychylił się WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 17.06.2020 r., sygn. akt II SA/Rz 428/20, patrz orzeczenia tam powołane. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/86B692441D> .

<sup>49</sup> Dalej: *wskazania nadzorcze*.

<sup>50</sup> Oznaczenie organu nadzoru, datę wydania, oznaczenie organu j.s.t., powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji.

<sup>51</sup> Dni: 81, 22, 51, 8 (od wpływu dokumentacji, stosownie do art. 12 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały), 32. Termin 81 dni dotyczył zarządzenia w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły obejmującego okres kadencji trwającej od 1 września 2023 r. które wpłynęło do organu nadzoru w dniu 6.04.2023 r., a wskazanie nadzorcze doręczono j.s.t. 27.06.2023 r.

<sup>52</sup> Określone w przepisach art. 91 ust. 1 i 3 ustawy o SG, art. 79 ust. 1 i 3 ustawy o SP.

<sup>53</sup> Art. 91 ust. 4 ustawy o SG, art. 79 ust. 4 ustawy o SP.

<sup>54</sup> W próbie objętej kontrolą w podobnym stanie faktycznym Wojewoda Lubuski stwierdzał nieważność aktu, tj. rozstrzygnięcia nadzorcze: 1) NK-I.4131.127.2024 z 30.10.2024 r. (opłaty za żłobek, brak *vacatio legis*), 2) NK-I.4131.132.2023 z 23.11.2023 r. (przystąpienie do opracowania projektu strategii rozwoju gminy, brak *vacatio legis*), 3) NK-I.4131.8.2025 z 30.01.2025 r. - *nadanie uchwały, która podnosi koszt jednej godziny usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w formie pomocy*

We wskazaniu<sup>55</sup> dotyczącym uchwały Nr V/35/2024 Rady Miejskiej w Strzelcach Krajeńskich z dnia 9.09.2024 r. w sprawie wysokości opłaty za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w Żłobku Samorządowym w Strzelcach Krajeńskich, organ nadzoru stwierdził, iż uchwała została wydana z naruszeniem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>56</sup> (dalej ustawy o OAN): *w stosunku do poprzednio obowiązującej uchwały wzrosła wysokość opłaty stałej za pobyt dziecka w żłobku (z 350 zł do 1.500zł). [...] W przedmiotowej sprawie publikacja aktu miała miejsce w dniu 17 września 2024r., a uchwała weszła w życie 1 października 2024r. a więc po upływie 13 dni od publikacji. W ocenie organu nadzoru zgodne z prawem nadanie aktowi normatywnemu skróconej lub wstecznej mocy obowiązującej sprowadza się do przypadku, gdy akt ten zawiera regulacje bardziej korzystne dla jego adresatów. Kwestionowana uchwała nie może być zdaniem organu nadzoru uznana za korzystniejszą dla jej adresatów czyli rodziców czy opiekunów prawnych dzieci uczęszczających do żłobka. [...] Organ nadzoru natomiast odstąpił w tym przypadku od stwierdzenia nieważności uchwały, mając na uwadze, że skrócenie vacatio legis nie było zamiarem uchwałodawcy, lecz wynikało z oczekiwania na publikację aktu w dzienniku urzędowym.*

Zgodnie z art. 3 ustawy o OAN akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.

(akta kontroli str. 917-956, 1191-1197)

**4.4.C** W okresie objętym kontrolą Wojewoda korzystał z możliwości wszczęcia lub prowadzenia postępowań nadzorczych po upływie terminu na ich wydanie. Po upływie 30 dni od daty otrzymania uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. wojewoda nie może we własnym zakresie stwierdzić ich nieważności. Może natomiast zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego<sup>57</sup>. W okresie objętym kontrolą Wojewoda skierował skargi do sądu administracyjnego na 43 akty j.s.t. (w 2023 r. – 18, w 2024 r. – 8, w I poł. 2025 r. – 17). Spośród ww.:

- WSA stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części (siedem uchwał<sup>58</sup>) albo w całości (12 uchwał<sup>59</sup>),

---

*sąsiedzkiej oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, wstecznej mocy obowiązującej.*

<sup>55</sup> Wskazanie nadzorcze Wojewody Lubuskiego NK-I.4131.133.2024 z dnia 31 października 2024 r.

<sup>56</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1461. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

<sup>57</sup> Art. 93 ust. 1 ustawy o SG, art. 81 ustawy o SP, art. 82c ust. 1 ustawy o SW.

Nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. po upływie roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia ww. aktów wojewodzie w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia (a w przypadku przepisów porządkowych – 2 dni od ich ustanowienia), albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Jeżeli istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o niezgodności takich aktów z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem ww. orzeczenia sądu, a przepisy KPA co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio (art. 94 ustawy o SG, art. 82 ustawy o SP, art. 83 ustawy o SW).

<sup>58</sup> NK w 2023 r.: II SA/Go 190/23, II SA/Go 208/23, II SA/Go 249/23, II SA/Go 546/23, II SA/Go 9/24; IB w 2023 r.: II SA/Go 422/24, w 2024 r.: II SA/Go 187/24.

<sup>59</sup> NK w 2023 r.: II SA/Go 35/24, II SA/Go 20/24, w 2024 r.: II SA/Go 460/24, II SA/Go 491/24, w 2025 r. II SA/Go 352/25, II SA/Go 386/25; IB w 2023 r.: II SA/Go 124/23, II SA/Go 622/24, II SA/Go 185/23, II SA/Go 281/23, II SA/Go 90/24, w 2025 r.: II SA/Go 107/25.

- WSA stwierdził, że zaskarżona uchwała jest niezgodna z prawem, a NSA oddalił skargę kasacyjną j.s.t. (trzy<sup>60</sup>);
- WSA stwierdził, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa (jedna<sup>61</sup>);
- WSA stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części, a w pozostałym zakresie skargę oddalił (sześć<sup>62</sup>);
- WSA oddalił skargę Wojewody (trzy uchwały<sup>63</sup>),
- WSA umorzył postępowanie sądowoadministracyjne wskutek cofnięcia skargi przez Wojewodę ze względu na podjęcie przez j.s.t. uchwały uchylającej zaskarżoną uchwałę (jedna<sup>64</sup>),
- 10 spraw było w toku<sup>65</sup>.

(akta kontroli str. 794-799, 957-962)

*e) zakończenie postępowań w przypadku niestwierdzenia naruszenia prawa w uchwałach/ zarządzeniach organów j.s.t., konwalidacji aktów przez organ j.s.t.*

**4.5** W próbie objętej kontrolą, wobec siedmiu uchwał postępowania zakończono w inny sposób, tj. Wojewoda skierował skargę do WSA (cztery) albo organ j.s.t. dokonał konwalidacji aktu (trzy uchwały). W tych postępowaniach Wojewoda:

**a)** zażądał od j.s.t. informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania, niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych<sup>66</sup>, nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego, ostatecznie kierując skargę do WSA (trzy uchwały). Pierwszą czynność urzędową w ramach nadzoru podjęto 28 dnia od wpływu ww. aktów. Jak wyjaśniał pracownik sprawujący nadzór nad tą jednostką było to spowodowane koniecznością przeszukania stron internetowych powiatu, dokonaniem analizy materiałów, innymi zadaniami (nadzorujący był członkiem zespołu kontrolnego). Kierowanie skargi do WSA uzasadniał on możliwością wypracowania jednolitego podejścia w Oddziale Nadzoru oraz wyjaśnienia wątpliwości co do brzmienia przepisów o wejściu w życie. Podkreślił również niekonkurencyjny charakter środków nadzoru nad działalnością j.s.t. (w tym rozstrzygnięć nadzorczych) oraz środka w postaci zaskarżania uchwał do WSA - *ich zastosowanie jest uwarunkowane jedynie upływem terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy SG. Brak zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania nadzorczego wyjaśnił: zgodnie z moją praktyką przed wysłaniem zawiadomienia do strony najpierw ustalam istotne okoliczności (tak jak przy ww. uchwałach). [...] Niewydanie rozstrzygnięcia nadzorczego nie dowodzi tego, że uchwała jest zgodna z prawem. Po upływie terminu do skorzystania z kompetencji nadzorczej, tak wojewoda, jak każdy inny podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą lub zarządzeniem, może zaskarżyć je do sądu administracyjnego. Z tego względu wydawanie decyzji administracyjnej w przedmiocie umorzenia postępowania nadzorczego jest niedopuszczalne. [...]*

<sup>60</sup> NK w 2023 r.: III OSK 848/24 <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/04955CF490>, III OSK 591/24 <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D421A05A47>, III OSK 1066/24 <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2245834A56>.

<sup>61</sup> IB w 2024 r.: II SA/Go 265/24.

<sup>62</sup> NK w 2024 r.: II SA/Go 31/25, w 2025 r.: II SA/Go 385/25, IB w 2023 r.: II SA/Go 265/23, II SA/Go 467/23, w 2024 r.: II SA/Go 471/24, w 2025 r.: II SA/Go 224/25.

<sup>63</sup> NK w 2025 r.: II SA/Go 111/25, II SA/Go 142/25, II SA/Go 143/25.

<sup>64</sup> IB w 2024 r.: II SA/Go 341/24.

<sup>65</sup> NK w 2025 r.: 5 skarg, IB w 2024 r.: 1 skarga (II SA/Go 578/24), w 2025 r.: 4 skargi (II SA/Go 440/25, II SA/Go 409/25, II SA/Go 359/25, II SA/Go 351/25).

<sup>66</sup> Na podstawie art. 77a ustawy o SP, nt. rozbieżności dotyczących przepisów o wejściu w życie uchwał Nr V.2.2024, V.3.2024, V.4.2024 oraz przedłożenia wskazanych dokumentów.

*W mojej ocenie zawiadamanie o wszczęciu postępowania nadzorczego, które nie skończy się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na dojdzie do wniosku, po kolejnej, pogłębionej analizie, że akt nie narusza prawa w stopniu istotnym, nie buduje zaufania do organu nadzoru.*

**b)** wszczął postępowanie i zawiadomił o tym stronę<sup>67</sup> (w przypadku jednej uchwały skierował skargę do WSA, a trzech - organy j.s.t. je konwalidowały).

Odnośnie jednej uchwały przygotowano rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (nieważność w całości), jednak ww. nie zostało wydane - nie zostało podpisane i nie zostało doręczone<sup>68</sup>. Wojewoda ma 30 dni od dnia doręczenia mu aktu na wydanie orzeczenia stwierdzającego nieważność. Termin ten upłynął 30.09.2023 r., a Wojewoda wniósł skargę do WSA<sup>69</sup>. WSA w Gorzowie Wlkp.: *I. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości II. zasądził od Gminy na rzecz Wojewody kwotę 480 zł, tytułem zwrotów kosztów postępowania sądowego*<sup>70</sup>. Z wyjaśnień osoby nadzorującej wynika, że niezwłocznie przystąpiła do analizy prawnej i stwierdziła, że uchwała w części narusza prawo, wystąpiła do gminy z prośbą o opinię państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, by sprawdzić prawidłowość procedury podjęcia uchwały. W dniu 21.09.2023 r. Gmina poinformowała, że nie występowała o opinię inspektora sanitarnego. *Oznaczało to, że mimo pierwotnego planu stwierdzenia nieważności uchwały w części, z uwagi na brak opinii sanitarnej prawdopodobnie trzeba będzie stwierdzić nieważność uchwały w całości. Tu pojawiła się jednak wątpliwość co do wykładni prawa, czy brak takiej opinii skutkuje nieważnością całej uchwały, czy tylko jej części w zakresie częstotliwości odbierania odpadów [art. 6r ust. 3 i ust. 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - NIK]. Od 21.09.2023 r. szukałam wyroku sądu, który odpowiedziałby jednoznacznie na pytanie, czy uchwała jest w takim wypadku nieważna w części czy w całości. W międzyczasie zaczęłam przygotowywać projekt rozstrzygnięcia nadzorczego. Ostatecznie takiego wyroku nie znalazłam. Na marginesie należy dodać, że odliczając dni wolne od pracy, od 21.09.2023 r. do końca terminu nadzorczego (30.09.2023 - sobota) miałam faktycznie 6 dni roboczych na przygotowanie rozstrzygnięcia. Z uwagi na nieobecność osoby pełniącej wówczas funkcję koordynatora Oddziału Nadzoru w dniu 28 i 29.09.2023 r. oraz nieobecność Dyrektora WNiK w dniu 29.09.2023 r. termin na przygotowanie rozstrzygnięcia wynosił faktycznie 3-4 dni. Mając na uwadze powyższe poważne wątpliwości prawne, brak jednoznacznych wyroków sądów w tej materii oraz presję czasu, która mogła skutkować wydaniem błędnego rozstrzygnięcia, uznałam, że w tej sytuacji znaczenie korzystniejsze dla Wojewody będzie skierowanie skargi do WSA. Uznałam, że po pierwsze, dzięki wyrokowi będziemy mieli odpowiedź na przyszłość, czy stwierdzać w takiej sytuacji nieważność w całości czy w części. Po drugie, nawet jeżeli wniosłam do sądu o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, a sąd stwierdziłby nieważność w części, to i tak skarga wojewody byłaby uwzględniona (brak ryzyka przegrania sprawy). Po trzecie, jeżeli wydalibyśmy rozstrzygnięcie stwierdzające nieważność w całości, a gmina*

<sup>67</sup> Postępowania: NK-I.4131.112.2023 r. (skarga do WSA), IB-I.4131.19.2024, NK-I.4131.102.2023, NK.I.4131.63.2025 (konwalidacja)

<sup>68</sup> Uchwała Nr LIX/217/23 Rady Gminy Szczaniec z 30.08.2023 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Sprawa NK-I.4131.112.2023 r., projekt z 21.09.2023 r.

<sup>69</sup> Z 19.12.2023 r., NK-I.0552.12.2023.

<sup>70</sup> Wyrokiem z 28.02.2024 r., sygn. akt. II SA/Go 35/24 <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/624891376E>.

*zaskarżyłaby je do sądu wskazując, że powinno być w części, to istniało ryzyko, że Gmina wygrałaby sprawę i mogłaby wnieść o zasądzenie od Wojewody kosztów procesu.*

Organ nadzoru, gdy wszczynał postępowanie nadzorcze i zawiadamiał o tym strony - w przypadku niestwierdzenia naruszenia prawa w aktach objętych nadzorem albo konwalidacji tych aktów przez organ j.s.t. - nie informował organów j.s.t. o zakończeniu postępowania nadzorczego.

W postępowaniach dot. czterech uchwał spośród siedmiu zbadanych, kierując do j.s.t. pismo w ramach sprawowanego nadzoru nie podano podstawy prawnej takiego działania – szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 6.

W jednej sprawie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego skierowano do j.s.t. w dniu 14.01.2025 r., tj. po upływie 53 dni od dnia wpływu aktu do nadzoru – szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 7.

(akta kontroli str. 801-805, 963-1018, 1185-1190)

W jednym przypadku w systemie *e-Nadzór* nieprawidłowo określono status sprawy – opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2.

(akta kontroli str. 846-852)

*Jednolite podejście interpretacyjne do postanowień aktów j.s.t.*

**5.** Badanie jednolitego podejścia interpretacyjnego NIK przeprowadziła w oparciu uchwały rad gmin ws. *programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt* (dalej *Program*), o którym mowa w art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt<sup>71</sup> (dalej *u.o.z.*).

Wojewoda w latach 2022-2025 stwierdził nieważność rocznych Programów<sup>72</sup>:

**a)** uchwały nr XIII/64/2025 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu na terenie Gminy Małomice w 2025 r., w części<sup>73</sup> określonej w § 2 w zakresie słowa „- psom-” i zwrotu „W przypadku bezdomnych i wolno żyjących kotów zadanie realizuje Zbigniew Wirkus prowadzący „Hotel dla psów i agroturystyka” ul. Szkolna 20, 59-170 Przemków tel. 504164655”. Stwierdzono istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z., ponieważ gmina zapewniła miejsce w schronisku jedynie psom, a w przypadku kotów zadanie to zleciła podmiotowi, który nie jest zarejestrowany jako schronisko;

**b)** uchwały Nr XLIII/383/24 Rady Miejskiej w Babimoście z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu na terenie Gminy Babimost w 2024 roku, w całości<sup>74</sup>, jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 1 i 7 u.o.z., ponieważ gmina:

- zapewniła miejsce w schronisku zwierzęciu, którym z różnych przyczyn niezależnych jego właściciel nie może się nim dalej opiekować, podczas gdy miejsce w schronisku winno być zapewnione zwierzętom bezdomnym; taki zapis uchwały stanowił niedopuszczalną zmianę ustawowej definicji zwierzęcia bezdomnego,
- nie wskazała gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (wskazano inny podmiot);

---

<sup>71</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.

<sup>72</sup> Uwzględniono również rok 2022, ponieważ Programy mają charakter roczny, a wypracowane wcześniej podejście interpretacyjne powinno rzutować na ocenę aktów w następnym roku.

<sup>73</sup> <https://dzienniki.luw.pl/legalact/2025/1539/>, NK-I.4131.52.2025 z 27.04.2025 r.

<sup>74</sup> <https://dzienniki.luw.pl/legalact/2024/1397/>, NK-I.4131.61.2024 z 2.05.2024 r.

**c)** uchwały nr XXXVIII/416/24 Rady Gminy Bobrowice z dnia 7 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu na terenie Gminy Bobrowice w 2024 roku, w części<sup>75</sup>, określonej w załączniku do uchwały w:

- § 3 ust. 1 w zakresie słowa „bezdomych” i zwrotu „psów lub kotów”, który istotnie narusza art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z., ponieważ usypianie ślepych miotów gmina ograniczyła do „bezdomych miotów psów i kotów”;
- § 8 w zakresie zwrotu „bezdomy i kotom wolno żyjącym” i zwrotu „wolno żyjących, bezdomych” oraz § 9 ust. 2 pkt 3 w zakresie zwrotu „rannych dzikich i bezdomych” – jako istotnie naruszających art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z., ponieważ gmina obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt ograniczyła do zwierząt bezdomych i kotów wolno żyjących;
- § 9 ust. 2 pkt 5 (dotyczącego utylizacji padłych zwierząt) poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego określonego w art. 11a ust. 2 i 5 u.o.z.;

**d)** uchwały Nr XLIII.24.2022 Rady Miejskiej Otyń z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie Programu na terenie Gminy Otyń w 2022 r., w całości<sup>76</sup>, jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z., ponieważ gmina:

- nie wskazała gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (wskazano inny podmiot niebędący gospodarstwem rolnym),
- ograniczyła zakres do „bezdomych” zwierząt gospodarskich. W rozstrzygnięciu nadzorczym wskazano, że istotnie narusza prawo zawężenie zakresu tego rodzaju: *ustawodawca posługuje się pojęciem „zwierząt gospodarskich”, nie wprowadzając dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzęta gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymagają umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn.*

Badanie jednolitego podejścia interpretacyjnego NIK przeprowadziła w oparciu o 10 uchwał<sup>77</sup>, w stosunku do których Wojewoda nie stwierdził nieważności w całości albo w części ani nie wydał wskazania nadzorczego. Po porównaniu z ww. rozstrzygnięciami nadzorczymi, stwierdzono, że w przypadku części postanowień dwóch uchwał dokonane przez Wojewodę oceny nie były w pełni jednolite – opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 8.

(akta kontroli str. 1019-1056)

#### *Wyniki kontroli sądownoadministracyjnej działalności nadzorczej wojewody*

W okresie objętym kontrolą j.s.t. zostały złożone skargi na pięć rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody, w tym: jedną w 2023 r., trzy w 2024 r. i jedną w I poł. 2025 r. Ww. zostały przekazane do WSA, dotyczyły rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody:

<sup>75</sup> <https://dzienniki.luw.pl/legalact/2024/1996/>, NK-I.4131.45.2024 z 11.04.2024 r.

<sup>76</sup> <https://dzienniki.luw.pl/legalact/2022/1120/>, NK-I.4131.51.2024 z 5.05.2022 r.

<sup>77</sup> Uchwały: 1) Rady Miejskiej w Cybince Nr XIII/75/2025; 2) Rady Gminy Kolsko Nr XI.68.2025, 3) Rady Gminy Niegosławice Nr II.9.2024, 4) Rady Gminy Wymiarki Nr X/48/2025, 5) Rady Miejskiej Szlichtyngowa Nr XLV/337/23, 6) Rady Gminy Pszczew Nr LVIII.466.2023, 7) Rady Gminy w Bojadłach Nr XLVI.308.2024, zmieniona uchwałą II.8.2024, 8) Rady Gminy w Górzycy Nr XLVII.262.2023, 9) Rady Miejskiej w Zbąszynku Nr XII/74/2025, 10) Rady Miejskiej w Sulechowie Nr 0007.174.2025, zmienionej uchwałą nr 0007.259.2025.

- z 18.09.2023 r. stwierdzającego nieważność w całości zarządzenia Wójta Gminy Dąbie w sprawie odwołania Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Dąbiu<sup>78</sup>. WSA oddalił skargę, następnie NSA oddalił skargę kasacyjną gminy;
- z 23.02.2024 r. stwierdzającego nieważność w całości uchwały Rady Miejskiej w Babimoście w sprawie uchylecia w części zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Babimost przyjętego uchwałą nr VI/30/03 Rady Miejskiej w Babimoście z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Babimost<sup>79</sup>. WSA odrzucił skargę gminy w dniu 25.06.2024 r.;
- z 25.09.2024 r. stwierdzającego nieważność w całości uchwały Rady Miejskiej w Sławie w sprawie ustalenia zasad na jakich przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Sława przysługiwać będą diety i zwrot kosztów podróży<sup>80</sup>. WSA uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze. Wojewoda w dniu 5.03.2025 r. złożył skargę kasacyjną - sprawa w toku;
- z 4.10.2024 r. stwierdzającego nieważność w całości uchwały Rady Powiatu Międzyrzeckiego w sprawie wyrażenia zgody na przeprowadzenie kontroli przez Komisję Rewizyjną Rady Powiatu Międzyrzeckiego pod względem formalnym i merytorycznym, zasadności zawieszenia i likwidacji oddziału ginekologiczno-położniczo-noworodkowego oraz zawieszenia działalności oddziału ginekologicznego Szpitala Międzyrzeckiego prowadzonego przez spółkę Szpital Międzyrzecki Sp. z o.o.<sup>81</sup>. WSA uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze. Wojewoda w dniu 6.03.2025 r. złożył skargę kasacyjną - sprawa w toku;
- z 15.05.2025 r. stwierdzającego nieważność w całości aktu Prezydenta Miasta Gorzowa Wielkopolskiego w sprawie odwołania z dniem 28 lutego 2025 r. Pani Hanny Dębskiej ze stanowiska Dyrektora Miejskiego Centrum Kultury w Gorzowie Wielkopolskim<sup>82</sup>. Skarga złożona przez Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. wpłynęła w dniu 18.06.2025 r.

(akta kontroli str. 677, 748)

Korzystanie z pozostałych uprawnień nadzorczych w stosunku do działalności j.s.t.

**7.** W okresie objętym kontrolą Wojewoda Lubuski korzystał z możliwości:

- wystąpienia 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 w zakresie stanowienia aktów normatywnych przez j.s.t.<sup>83</sup> – 628 razy<sup>84</sup>;
- wezwań organów j.s.t. do podjęcia w terminie 30 dni odpowiedniego aktu<sup>85</sup> - dwukrotnie<sup>86</sup>. Wezwania te dotyczyły stwierdzenia wygaśnięcia mandatu

<sup>78</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-I.4131.97.2023 z dnia 18 września 2023 r. dot. zarządzenia Nr 67/2023 Wójta Gminy Dąbie z dnia 3 sierpnia 2023 r.

<sup>79</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze nr IB-I.4131.2.2024.IWIT z dnia 23 lutego 2024 r. dot. uchwały Nr XLI/361/24 Rady Miejskiej w Babimoście z dnia 18 stycznia 2024 r.

<sup>80</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-I.4131.110.2024 z dnia 25 września 2024 r. dot. uchwały Nr IV/34/24 Rady Miejskiej w Sławie z dnia 29 sierpnia 2024 r. Uchwała opublikowana w Dz. Urz. Woj. Lubuskiego w dniu 5.09.2024 r. <https://dzienniki.luw.pl/legalact/2024/2099/>

<sup>81</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-I.4131.114.2024.DDud z dnia 4 października 2024 r. dot. uchwały Nr VII.26.24 Rady Powiatu Międzyrzeckiego z dnia 4 września 2024 r.

<sup>82</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-I.4131.56.2025.ASzc z dnia 15 maja 2025 r. dot. aktu Prezydenta Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 28 lutego 2025 r.

<sup>83</sup> Art. 88 ustawy o SG, art. 77a ustawy o SP, art. 80 ustawy o SW.

<sup>84</sup> W 2023 r. – 227 razy (NK - 133 , IB - 94), w 2024 r. - 271 razy (NK - 171 , IB - 100), w I poł. 2025 r. – 130 razy (NK - 96 , IB - 34).

<sup>85</sup> W sytuacjach wskazanych w art. 98a ustawy o SG, art. 85a ustawy o SP i art. 86a ustawy o SW.

<sup>86</sup> Tj. w I poł 2025 r.

radnych (Rady Miasta Kostrzyn nad Odrą i Rady Gminy Krzeszyce) z powodu naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w przepisach funkcji lub działalności, odpowiednio z 30.04.2025 r. i 5.06.2025 r. Z uwagi na bezskuteczny upływ 30-dniowego terminu wskazanego w wezwaniu z 30.04.2025 r. na podjęcie przez Radę Miasta Kostrzyn nad Odrą uchwały, Wojewoda wydał zarządzenie zastępcze<sup>87</sup>. W reakcji na wezwanie z 5.06.2025 r. Rada Gminy Krzeszyce uchwałą Nr XVII/74/2025 z dnia 25.06.2025 r. stwierdziła wygaśnięcie mandatu radnego;

- wydania zarządzeń zastępczych, w przypadku niepodjęcia w terminie aktu:
  - w sprawach personalnych z zakresu ustaw samorządowych – w I poł. 2025 r. wyżej opisana sytuacja w stosunku do organu gminy<sup>88</sup>;
  - z zakresu materialnego prawa administracyjnego – dwa zarządzenia zastępcze w 2023 r. na podstawie art. 96 ust. 1, 2, 3 i 8 oraz art. 208 ust. 2, 3 i 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>89</sup>.

Wojewoda nie korzystał z możliwości:

- wezwania wójta (burmistrza, prezydenta) do zaprzestania naruszeń Konstytucji lub innych ustaw lub złożenia wniosku do Prezesa Rady Ministrów o jego odwołanie<sup>90</sup>,
- wezwania rady powiatu lub sejmiku województwa do zastosowania przez radę lub sejmik niezbędnych środków, gdy powtarzających się naruszeń dopuszcza się zarząd powiatu lub zarząd województwa lub złożenia wniosku do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu albo zarządu województwa<sup>91</sup>,
- złożenia wniosków do Prezesa Rady Ministrów o powołanie komisarza rządowego<sup>92</sup>.

(akta kontroli str. 678, 749, 774)

*Podjęcie działań prewencyjnych i wspierających wobec organów j.s.t. w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego*

**8.1.** Wojewoda Lubuski podejmował działania prewencyjne (informacyjne, szkoleniowe) oraz wspierające, w szczególności w przypadku zmiany przepisów i konieczności dostosowania do nich aktów prawa miejscowego, poprzez uczestnictwo pracowników Oddziału Nadzoru w seminariach sekretarzy – spotkaniach organizowanych przez Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego - jako prelegenci:

- w dniu 5 czerwca 2023 r. w Jesionce (gmina Kolsko) – wykład pt. *Akty prawa miejscowego w praktyce nadzorczej Wojewody Lubuskiego*;
- w dniach 19-20 listopada 2024 r. w Lubniewicach – wykład pt. *Praktyka nadzorcza Wojewody Lubuskiego*.

Ponadto, doraźnie, w zależności od potrzeb lub na zapytanie przedstawicieli organów j.s.t., organ nadzoru przedstawiał swoje stanowiska w zakresie interpretacji przepisów dotyczących nadzoru nad j.s.t. Jak zauważył Dyrektor NK

<sup>87</sup> NK-I.4102.1.2025.PPod z 12.06.2025 r.

<sup>88</sup> Na podstawie art. 98a ust. 2 ustawy SG.

<sup>89</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1072 ze zm. Zarządzenia zastępcze opublikowane: <https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/wojewoda/rok-2023>

<sup>90</sup> Art. 96 ust. 2 ustawy o SG.

<sup>91</sup> Art. 83 ust. 2 ustawy o SP, art. 84 ust. 2 ustawy o SW.

<sup>92</sup> Art. 97 ust. 3 ustawy o SG, art. 84 ust. 3 ustawy o SP, art. 85 ust. 3 ustawy o SW.

stanowisko to nie ma charakteru wiążącego i ma jedynie walor informacyjny, prezentujący zapatrywania prawne organu nadzoru. W okresie objętym kontrolą do j.s.t. skierowano 16 takich stanowisk, w tym:

- w 2023 r. cztery dotyczące: przesłania prawidłowo podpisanych uchwał, zgodności z prawem uchwały ws. wyboru przewodniczącego rady powiatu, ważności uchwał zarządu powiatu, diet radnych samorządowych oraz diet sołtysów;
- w 2024 r. osiem dotyczących: sposobu rozpatrywania skarg i wniosków przez radę gminy, możliwości odbywania sesji rady gminy/ powiatu czy sejmiku województwa w kwietniu 2024 r., uzgodnień regulaminu wynagradzania nauczycieli ze związkami zawodowymi, uprawnienia do prowadzenia pierwszej sesji nowo wybranej rady gminy, niepołączalności funkcji zastępcy wójta z mandatem radnego, naruszenia przez radnego ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w przepisach funkcji lub działalności, wyborów sołtysów i członków rad sołeckich, nieudzielenia przez radę gminy wotum zaufania wójtowi;
- w I poł. 2025 r. cztery dotyczące: ogłoszenia otwartego konkursu na realizację w 2025 r. zadania publicznego w zakresie ochrony zwierząt, nadania statutu młodzieżowej rady miasta, wnoszenia inicjatyw obywatelskich, powierzenia wykonywania zadań powiatowej biblioteki publicznej przez powiat.

Natomiast w Oddziale Gospodarki Przestrzennej działania prewencyjne (informacyjne, szkoleniowe) oraz wspierające, polegały na:

- opiniowaniu projektów uchwał w trakcie prowadzonych procedur planistycznych. Jak wyjaśniła Kierownik IB-I: *Wojewoda dokonując, w trybie art. 13i, art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzgodnień projektów uchwał planistycznych w zakresie zadań rządowych, wstępnie ocenia przedłożone projekty uchwał pod kątem legalności. W przypadku stwierdzenia jakichkolwiek nieprawidłowości w złożonym projekcie uchwały sporządzana jest opinia do projektu aktu, która przekazywana jest j.s.t. wraz z postanowieniem o uzgodnieniu projektu aktu w zakresie zadań rządowych. Nie jest to ustawowo obligatoryjne zadanie organu nadzoru, niemniej jednak z obserwacji i analiz wynika, że stanowi bardzo skuteczne narzędzie zapobiegające stwierdzeniom nieważności aktów na etapie badania ich legalności;*
- organizacji szkoleń dla przedstawicieli j.s.t. (w dniach 6-8 września 2023 r. w Łukęcinie, m.in. szkolenie pt. *Orzecznictwo w sprawach z zakresu planowania przestrzennego*, konferencja w dniu 24.10.2024 r. w LUW pn. *Plan ogólny gminy – kluczowe informacje i praktyczne wskazówki*.

(akta kontroli str. 412-413, 523-544, 546, 549-591, 1077-1140)

**8.2.** Wojewoda nie prowadził w badanym okresie sformalizowanych analiz rodzaju i częstotliwości błędów popełnianych przez poszczególne organy j.s.t. w celu ustalenia przyczyn i objęcia tych organów szczególnym nadzorem. W ramach poszczególnych komórek LUW wykonywano czynności analityczne, mające niesformalizowany charakter, służące usprawnieniu ich pracy:

- w Oddziale Nadzoru – jak wyjaśnił Dyrektor NK analiza błędów dokonywana doraźnie, według potrzeb. Ww. powołał się na cotygodniowe spotkania wewnętrzne organizowane przez Koordynatora z udziałem pracowników, konsultowaniem spraw nadzorczych między pracownikami, zapewnieniem możliwości wykonywania przez pracowników zadań w sposób jednolity (opis

w pkt 1.3). Odnosząc się do kwestii „objęcia (...) organów szczególnym nadzorem”, to wyjaśnić trzeba, że obowiązujące przepisy prawa wyraźnie wskazują, że co do zasady nadzorowi wojewody podlegają konkretne akty normatywne (uchwały i zarządzenia) stanowiące przez organy j.s.t. (i to zawsze po ich podjęciu, a nie przed), a nie sama jednostka samorządu terytorialnego jako całość. Nadzór wojewody nad j.s.t. stanowi wyjątek od zasady samodzielności tych jednostek, która gwarantowana jest przepisami Konstytucji RP, ustaw samorządowych i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. Wydanie kilku rozstrzygnięć w skali roku w odniesieniu do danego organu, co stanowi niewielki procent stanowiących przez niego aktów, samo w sobie nie może stanowić podstawy do zastosowania środków nadzorczych, o których mowa w art. 96 i 97 ustawy o samorządzie gminnym (i analogicznych przepisach zawartych w pozostałych ustawach samorządowych). Działanie takie pozostawałoby w sprzeczności z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który stanowi, że kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić;

- w Oddziale Gospodarki Przestrzennej, zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika: pracownicy realizujący zadania z zakresu nadzoru nad j.s.t. spisują najczęściej pojawiające się nieprawidłowości w uchwałach planistycznych i przedstawiają je na szkoleniu przedstawicielom j.s.t. i urbanistom.

Według systemu e-Nadzór<sup>93</sup>, spośród wszystkich rozstrzygnięć nadzorczych (212 ogółem) największy odsetek dotyczył aktów gmin: Przewóz (8,9% aktów wpływających do nadzoru), Małomice (8,6%), Szczaniec (5,4%), Torzym (4,6%), Lipinki Łużyckie (4,5%), Niegosławice (4,4%). Najwięcej rozstrzygnięć nadzorczych wydano wobec gmin: Przewóz, Dobiegniew, Małomice (po osiem), Witnica, Gubin (po siedem), Szczaniec, Niegosławice (po sześć); a spośród wskazań nadzorczych najwięcej dotyczyło gmin: Strzelce Krajeńskie (pięć, 3,5% aktów wpływających do nadzoru), Wschowa (pięć, tj. 2,4%). W zakresie aktów stanowiących w powiatach sytuacja była lepsza – najwięcej rozstrzygnięć nadzorczych dotyczyło powiatu międzyrzeckiego (2,1% aktów), zielonogórskiego (1,4%) i strzelecko-drezdeneckiego (1,2%). Koordynator odnosząc się do tych danych wyjaśniła, że obowiązujące przepisy prawa wyraźnie wskazują, że co do zasady, nadzorowi wojewody podlegają konkretne akty normatywne (uchwały i zarządzenia) stanowiące przez organy jst (i to zawsze po ich podjęciu, a nie przed), a nie sama jednostka samorządu terytorialnego jako całość. Wojewoda nie ma żadnych prawnych możliwości monitorowania konkretnych j.s.t. ani wpływania na poprawę jakości stanowiącego przez nie prawa, inaczej jak poprzez podejmowanie przewidzianych prawem działań nadzorczych. W tym zakresie wypowiedział się m.in. Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1562/11, wyjaśnił, że nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest nadzorem prawnym<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> Wg raportu podstawowego dotyczącego okresu 1.01.2023 r. -30.06.2025 r. pt. *liczba dokumentów szczegółowy według j.s.t.*, w którym można zaprezentować odnoszące się do poszczególnych jednostek objętych nadzorem NK w podziale na liczbę aktów: wpływających do organu nadzoru, w toku załatwiania, rozstrzygnięć nadzorczych (także %), wskazań nadzorczych (także %), innego zakończenia, braku uwag.

<sup>94</sup> <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E8041DF70E> Jego kryterium stanowi legalność, a organy nadzoru mogą wkraczać w działalność jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadkach określonych

(akta kontroli str. 413, 546-547, 715-716)

**8.3.** Wojewoda nie przeprowadzał sformalizowanej analiz rozstrzygnięć nadzorczych wydawanych przez innych wojewodów, a także orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących rozpatrywania skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze i na akty prawa miejscowego.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Oddziału takie analizy *prowadzone są na bieżąco przez pracowników i uzależnione od aktualnie prowadzonych spraw, tematów. Przegląd najnowszego orzecznictwa prezentowany jest na szkoleniu dla j.s.t.* Z programu szkolenia wynikało, że przedstawiano przede wszystkim orzecznictwo WSA w Gorzowie Wlkp.

W NK ww. analiza jest dokonywana doraźnie, według potrzeb, w trakcie spotkań wewnętrznych. Dyrektor wyjaśnił, że *rozstrzygnięcia nadzorcze i orzeczenia sądów administracyjnych nie mają mocy wiążącej erga omnes. Przy sprawowaniu nadzoru wojewoda kieruje się przede wszystkim przepisami prawa, a dopiero w dalszej kolejności bierze pod uwagę orzecznictwo NSA oraz WSA w Gorzowie Wlkp., jako sądu właściwego dla spraw z zakresu nadzoru sprawowanego przez Wojewodę Lubuskiego, oraz ewentualnie orzecznictwo innych wojewódzkich sądów administracyjnych. [...] Dyrektor Wydziału od wielu lat wraz z przynajmniej jednym pracownikiem Oddziału (najczęściej Koordynatorem - Radcą Prawnym) bierze udział w cyklicznych spotkaniach osób kierujących wydziałami nadzoru w urzędach wojewódzkich z udziałem przedstawicieli Departamentu Administracji Publicznej MSWiA [...] Ponadto, doraźnie organizowane są wideokonferencje z udziałem przedstawicieli organów nadzoru. Przedmiotem tych spotkań i wideokonferencji były bieżące kwestie związane ze sprawowaniem nadzoru nad j.s.t. Po każdym spotkaniu i wideokonferencji poczynione ustalenia komunikowane były „kaskadowo” pozostałym pracownikom Oddziału Nadzoru w trakcie spotkań wewnętrznych.*

(akta kontroli str. 413, 547-548)

**8.4** Według systemu *e-Nadzór*<sup>95</sup>, najwięcej rozstrzygnięć nadzorczych dotyczyło aktów, w których jako podstawę prawną, poza przepisami ustrojowymi j.s.t.<sup>96</sup>, przytoczono ustawę:

- o *przeciwdziałaniu przemocy domowej* (26 aktów, 10,4% ogółu), w szczególności określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członów zespołu interdyscyplinarnego, tj. uchwał podjętych na podstawie znowelizowanych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, które weszły w życie w dniu 22 czerwca 2023 r. Według Koordynator: *stąd też duża liczba podejmowanych aktów z tego zakresu, a co za tym idzie również duża liczba rozstrzygnięć nadzorczych. Brak orzeczeń sądowych dotyczących tego*

---

*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.*

<sup>95</sup> Wg raportu merytorycznego dotyczącego okresu od 1.01.2023 r. do 30.06.2025 r. pt. *akty według podstaw prawnych*, zawierającego informacje dot. podstaw prawnych powołanych w aktach w podziale na liczbę aktów: wpływających do organu nadzoru, w toku załatwiania, rozstrzygnięć nadzorczych (także %), wskazań nadzorczych (także %), innego zakończenia, braku uwag.

<sup>96</sup> Rozstrzygnięcia nadzorcze: ustawa o samorządzie gminnym (158, co stanowiło 1% aktów z tą podstawą), wskazania nadzorcze: ustawę o samorządzie gminnym (24, co stanowiło 0,2% aktów z tą podstawą), ustawę o samorządzie powiatowym (4 i 0,2%).

*przepisu prowadziło do różnorodnych interpretacji i praktyk w powyższym zakresie, stąd też konieczne było podejmowanie ingerencji nadzorczych;*

- *o pomocy społecznej (22, 2,2%), w szczególności ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, tworzenia ośrodków wsparcia, tworzenia programów osłonowych czy innych lokalnych programów pomocy społecznej. Jak wyjaśniła Koordynator uchwały dot. usług opiekuńczych podejmowane są przez radę każdej gminy, są to uchwały skomplikowane, regulujące wiele zagadnień, stąd powstaje w nich dużo błędów, pozostałe rozstrzygnięcia dotyczą w głównej mierze błędnej kwalifikacji podejmowanych uchwał jako aktów prawa miejscowego;*
- *Karta Nauczyciela (14, 2,6%), w szczególności regulaminy wynagradzania nauczycieli, uchwały w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli, pomocy zdrowotnej dla nauczycieli i przyznawania nagród dla nauczycieli. Według Koordynator dotyczą uchwał, które muszą zostać podjęte przez każdą j.s.t., przy czym duża liczba rozstrzygnięć może wynikać ze znacznego stopnia skomplikowania spraw, które te uchwały regulują i niejednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych;*
- *o gospodarce nieruchomościami (9, 0,2%), w szczególności dotyczących gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność danej jednostki. Według koordynator przepisy tej ustawy stanowią podstawę wielu aktów prawnych organów jst. [...] Stąd też odpowiednio duża liczba wydawanych rozstrzygnięć nadzorczych;*
- *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (9, 2,7%), w szczególności regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach, uchwał w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz innych uchwał dotyczących zagadnień związanych z gospodarowaniem odpadami. Jak wskazała Koordynator są to akty, które obowiązują w każdej gminie i które w zależności od zmieniających się warunków miejscowych muszą być nowelizowane. Przy czym duża liczba rozstrzygnięć nadzorczych może wynikać ze znacznego stopnia skomplikowania spraw, które te uchwały regulują, zmieniających się przepisów prawa, które dotyczą tej materii i dodatkowo są rozproszone po różnych aktach prawnych oraz niejednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych.*

Natomiast w zakresie wydanych wskazań nadzorczych najwięcej dotyczyło aktów, w których jako podstawę prawną (z 64) powołano ustawę:

- *Prawo oświatowe (9 i 1%) – głównie dot. likwidacji i przekształceń szkół, gdzie według Koordynatora dostrzeżone naruszenia nie dawały podstaw do stwierdzenia nieważności. Duża liczba uchwał podejmowanych w danym okresie wynika z tego, że organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów, a w przypadku uczniów pełnoletnich - tych uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. Stąd też organy stanowiące muszą rozpocząć procedurę likwidacji szkoły do końca lutego danego roku;*
- *Kodeks postępowania administracyjnego (4 i 0,6%) - w szczególności uchwał dotyczących rozpatrywania skarg. Wg Koordynatora błędy w tych uchwałach*

*dotyczyły wadliwego uzasadnienia uchwały, które nie zawierało wszystkich przewidzianych prawem elementów, tj. uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz pouczenia o treści art. 239 kpa, ale braki te nie były na tyle istotne, że uzasadniały konieczność wydania rozstrzygnięcia nadzorczego,*

- o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (4 i 9,3%) - dot. w szczególności programów opieki nad zabytkami w danej jst, a błędy polegały głównie na przyznaniu tym uchwałom charakteru aktu prawa miejscowego, w sytuacji gdy podlegają one jedynie ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa na mocy przepisu szczególnego.

*W Analizie działalności Organu Nadzoru w Wydziale Nadzoru i Kontroli w 2024 r., (opis w pkt 1.3) wskazano, że w tym roku najwięcej rozstrzygnięć nadzorczych wydano w stosunku do aktów organów gmin: Szczaniec (5), miejskiej Gubin (4), Witnicy (4), Przewóz (3). Małomice (3). W Analizie podano również zakres spraw, których stwierdzane uchybienia w aktach prawnych dotyczyły<sup>97</sup>:*

*(akta kontroli str. 329-348, 691-698, 715-716)*

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**1.** Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli nie potwierdził zapoznania się z zatwierdzonym, aktualnym *opisem stanowiska pracy będącego wyższym stanowiskiem pracy w służbie cywilnej*. Nie ustalono zakresów zadań, uprawnień i odpowiedzialności, w formie pisemnej dla Dyrektora Wydziału Infrastruktury oraz Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli. Stosownie do § 12 ust. 3 zarządzenia Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej<sup>98</sup> reprezentujący pracodawcę odpowiada za zapoznanie pracownika zatrudnionego na danym stanowisku pracy z zatwierdzonym opisem stanowiska pracy. Zgodnie z Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>99</sup> (IIA *Środowisko wewnętrzne*, pkt 3 *Struktura organizacyjna*) zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków,

<sup>97</sup> 1) określenia zasad przyznawania i wysokości diet przysługujących radnym, sołtysom oraz zwrotu kosztów podróży służbowych (12 rozstrzygnięć nadzorczych); 2) pomocy społecznej (dot. gminnych programów z zakresu pomocy społecznej, tworzenia placówek wsparcia, określenia wysokości wynagrodzenia dla osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka, szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania - 11 rozstrzygnięć nadzorczych); 3) gospodarki nieruchomościami (dot. zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych, ustalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wyrażenia zgody na obciążenie gminnej nieruchomości, komunalizacji mienia, zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania - 8 rozstrzygnięć nadzorczych); 4) systemu oświaty (dot. regulaminów wynagradzania nauczycieli, powoływania komisji konkursowych w konkursach na dyrektora szkoły, zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych nauczycieli, opłat za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym - 6 rozstrzygnięć nadzorczych); 5) rozpatrywania skarg i wniosków (5 rozstrzygnięć nadzorczych); 6) wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu (4 rozstrzygnięcia nadzorcze); 7) programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (4 rozstrzygnięcia nadzorcze).

<sup>98</sup> M.P. 2011 Nr 5, poz. 61, ze zm.

<sup>99</sup> Dz. Urz. MF 2009 Nr 15, poz. 84.

uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego<sup>100</sup> wynika, że *Dyrektorzy wydziałów objęli swoje stanowiska w 2018 roku, w czasie gdy w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim obowiązywały jeszcze opisy stanowisk sporządzone na podstawie wcześniejszych regulacji, sprzed zmiany ustawy o służbie cywilnej z 2015 r. Obecnie w Urzędzie prowadzony jest proces aktualizacji opisów stanowisk pracy. Zakończono weryfikację i zatwierdzono opisy stanowisk niebędących wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, a na kolejnym etapie przystępujemy do aktualizacji opisów stanowisk wyższych. Celem tego działania jest dostosowanie dokumentacji do obowiązujących przepisów oraz aktualnych struktur i zakresów zadań. [...] Odnosząc się do kwestii zakresów czynności – w wyniku przeprowadzonego audytu wewnętrznego zalecono rozważenie sporządzenia zakresów czynności dla dyrektorów wydziałów. [...] W Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim zadania dyrektorów były dotychczas określane w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych poszczególnych komórek oraz w wydanych przez Wojewodę lub Dyrektora Generalnego upoważnieniach. Dokumenty te w sposób wystarczający precyzują zakres obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień dyrektorów, co umożliwia prawidłowe realizowanie powierzonych im zadań oraz spełnienie wymogów w zakresie kontroli zarządczej.* Dyrektor Generalny wskazał, że do końca 2025 r. jest planowane zatwierdzenie nowych opisów stanowisk wyższych i sporządzenie w razie potrzeby odrębnych zakresów czynności. W toku kontroli nieprawidłowość usunięto<sup>101</sup>.

(akta kontroli str. 286-289, 316, 416, 443, 494-501, 624-627, 643-663, 666-667, 1141-1152)

**2.** W systemie *e-Nadzór* nie w pełni rzetelnie były odzwierciedlane wyniki działań nadzoru (statusu sprawy i zadania):

**a)** Sprawa w systemie *e-Nadzór* nie została oznaczona jako kompletna, a jej status analizy prawnej był *w trakcie realizacji*, zamiast zgodnie ze stanem faktycznym powinna być *załatwiona - brak uchybień*<sup>102</sup>. Jak wyjaśniła osoba sprawująca nadzór w NK przyczyną było przeoczenie.

(akta kontroli str. 827-828, 833, 836)

**b)** Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego NK-I.4131.17.2025 r. z 7.02.2025 r. stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/57/2025 Rady Gminy Trzebiel z dnia 10.01.2025 r. w części, zostało wykazane w *e-Nadzór* jako *rozstrzygnięcie nadzorcze w całości*. Z wyjaśnień pracownika sprawującego nadzór wynika, że było to spowodowane omyłką.

(akta kontroli str. 846-852)

**3.** Jeden z radców prawnych, upoważniony przez Wojewodę Lubuskiego na podstawie art. 19 ustawy WIAR w okresie od 1.07.2023 r. do 16.09.2024 r., był zatrudniony od 1.04.2020 r. w oparciu o umowę o pracę w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Zielonej Górze<sup>103</sup>. Zgodnie z ww. przepisem wojewoda może upoważnić na piśmie pracowników urzędu wojewódzkiego, niezatrudnionych w urzędach obsługujących inne organy rządowej administracji zespolonej w województwie, do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, a w szczególności do

<sup>100</sup> Dyrektor Generalny sprawuje nadzór nad Biurem Organizacji i Kadr.

<sup>101</sup> W dniu 29.10.2025 r. Dyrektorzy NK i IB przyjęli zakresy obowiązków, a Dyrektor NK potwierdził zapoznanie się z opisem stanowiska pracy.

<sup>102</sup> NK-I.4130.76.12.2025.

<sup>103</sup> Dalej WIOŚ.

wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Wojewoda Lubuski wyjaśnił, że *analizując zakres udzielonego upoważnienia, który mieści się w zakresie spraw administracyjnych, że upoważnienie winno być udzielone na podstawie art. 268a K.p.a., a nie art. 19 ustawy WIAR. Udzielone upoważnienie nie dotyczyło wydawania rozstrzygnięć nadzorczych. Upoważnienie to podobnie jak upoważnienie dla [...] miało charakter wypadkowy i związane było z okolicznością długiej, usprawiedliwionej nieobecności Koordynatora [...]. Dodać należy, że oba upoważnienia zostały udzielone dopiero po kilku miesiącach trwania nieobecności Koordynatora – Radcy Prawnego (od 19 listopada 2022 r.) w celu zapewnienia prawidłowego toku postępowania, po stwierdzeniu że utrudnione jest załatwianie zwykłych czynności związanych z prowadzeniem postępowań takich jak zawiadomienie o wszczęciu postępowania czy występowanie o opinię do określonego organu. Dodatkowo w tym okresie na już trudną sytuację nałożyły się liczne nieobecności Dyrektora Wydziału NK z przyczyn zdrowotnych. Podkreślić przy tym należy, że żadne z upoważnień nie dotyczyło w żadnej mierze delegowania uprawnień związanych z całościowym i ostatecznym załatwieniem danej sprawy nadzorczej, a jedynie czynności wypadkowych podejmowanych w toku danego postępowania nadzorczego.*

(akta kontroli str. 631-632, 780-787)

**4.** W związku z udzieleniem upoważnień na podstawie art. 19 ustawy WIAR nie weryfikowano<sup>104</sup> przesłanki braku zatrudnienia w urzędach obsługujących inne organy rządowej administracji zespolonej w województwie, o której mowa w tym przepisie. W szczególności radca prawny, który został upoważniony do realizacji określonych spraw na podstawie art. 19 ustawy WIAR, pomimo zatrudnienia we WIOŚ (opis powyżej), wyjaśnił: *nie składałem oświadczenia o ww. zatrudnieniu w związku z udzielonym mi w dniu 30 czerwca 2023 r. upoważnieniem znak OK-I.0030.86.2023.AWawr. (obowiązującym od 1.07.2023 r. do 16.09.2024 r.) ponieważ nie zostałem poproszony czy zapytany o złożenie takiego oświadczenia. Treść udzielonego mi upoważnienia, jego zakres i wskazana w nim podstawa prawna nie były ze mną w żaden sposób konsultowane. Zgodnie z art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>105</sup> kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Organizacji i Kadr prowadzenie spraw upoważnień oraz spraw wyrażania zgody na dodatkowe zatrudnienia odbywa się w odrębnych komórkach organizacyjnych. Sprawy przedkładane są na podpis odpowiednio Wojewody, a w drugim przypadku Dyrektora Generalnego jako pracodawcy. Sprawy upoważnień prowadzone są w Oddziale Zarządzania Organizacją, natomiast sprawy dodatkowego zatrudnienia trafiają do Oddziału Kadr i Szkolenia. W celu zagwarantowania w przyszłości udokumentowania procesu kontroli w zakresie spełnienia dyspozycji normy art.19 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie przy wydawaniu upoważnień planujemy odbierać od osób upoważnianych oświadczenia, które będą elementem dokumentacji w sprawie wydania upoważnienia wojewody. Weryfikacji*

<sup>104</sup> Brak pisemnego potwierdzenia takiej weryfikacji.

<sup>105</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

*pod kątem zgodności z ww. przepisem prawa poddane również zostaną sprawy obowiązujących w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim upoważnień.*

(akta kontroli str. 631-632, 781-791)

**5.** W uzasadnieniu prawnym wskazania nadzorczego z 30.06.2024 r.<sup>106</sup> dotyczącego uchwały Nr LV/277/2023 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 2.03.2023 r. *w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Małomice* powołano:

- art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w brzmieniu wówczas obowiązującym i przytoczono stosowne przepisy prawa (dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), zamiast art. 11 tej ustawy (dotyczące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego),
- art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przy jednoczesnym powołaniu treści art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części).

Z wyjaśnień osoby przygotowującej wskazanie nadzorcze wynika, że przyczyną nieprawidłowości była omyłka - *po wydaniu aktu ani Wojewoda Lubuski ani też jednostka samorządu terytorialnego nie zauważyli wspomnianej wyżej omyłki. W przeciwnym razie praktyką organu nadzoru jest wydawanie aktów o sprostowaniu oczywistej omyłki w treści danego dokumentu.*

(akta kontroli str. 934-954)

**6.** W pismach kierowanych do j.s.t. w związku ze sprawowanym nadzorem nie wskazywano podstawy prawnej, co było działaniem nierzetelnym:

**a)** W piśmie Wojewody Lubuskiego z 29.11.2024 r. dotyczącym uchwały ws. przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>107</sup>, nt. *wątpliwości co do przebiegu granic obszaru objętego planem (nie wiadomo, czy granice obszaru objętego planem poprowadzone zostały po granicy działek i które faktycznie działki projekt planu obejmuje)* nie podano podstawy prawnej<sup>108</sup> kierowania do j.s.t. ww. pisma.

Wskazano, że: *zasadnym byłoby ponowne uchwalenie załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały, określającego na odpowiedniej mapie i w sposób precyzyjny granice obszaru objętego miejscowym planem. [...] wnoszę o pisemne ustosunkowanie się do stwierdzonych uchybień oraz poinformowanie o planowanych w sprawie działaniach w terminie do dnia 13 grudnia 2024 r.* Jak wyjaśniła Kierownik Oddziału: *celem organu nadzoru było wskazanie nieprawidłowości, które w jego ocenie należy wyeliminować z uchwały i uzyskanie od j.s.t. informacji na temat podjętych działań w sprawie. Celem działań organu nadzoru jest doprowadzenie aktu do zgodności z przepisami prawa, co nie oznacza, że w sprawie zawsze musi zostać zastosowany określony środek nadzorczy. W ocenie organu, w przypadku aktów niebędących aktami prawa miejscowego, dopuszczalne jest „zasygnalizowanie” j.s.t. stwierdzonych uchybień i umożliwienie jej podjęcie działań naprawczych. Rezultatem tego typu działań organu nadzoru jest*

<sup>106</sup> IB-I.742.21.2023.

<sup>107</sup> Uchwała nr VIII/68/2024 Rady Miejskiej w Trzcielu z 20.11.2024 r.

<sup>108</sup> W piśmie nie wskazano podstawy prawnej wystąpienia do j.s.t., poza art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130).

wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych uchwał intencyjnych przez same organy j.s.t. (podjęcie przez radę gminy uchwały korygującej lub nowej uchwały i uchylenie wadliwej na następnej sesji rady gminy). W analizowanej sprawie dotyczącej uchwały VIII/68/2024 Rady Miejskiej w Trzcielu również mamy do czynienia z taką sytuacją, w wyniku działań naprawczych, Rada Miejska w Trzcielu podjęła nową uchwałę intencyjną X/87/2025, uchylając jednocześnie wcześniej podjętą, wadliwą uchwałę.

(akta kontroli str. 801-805, 963-975)

**b)** W piśmie znak NK-I.4130.93.53.2024.D.Dud, z dnia 3.01.2025 r., skierowanym do Starosty Powiatu Żagańskiego, dot. trzech uchwał Rady Powiatu Żagańskiego, nie wskazano podstawy prawnej. Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego (stwierdzenie nieważności) upłynął 31.10.2024 r. W piśmie tym wskazano: wyniki analizy nagrania V sesji Rady Powiatu Żagańskiego, ocenę organu nadzoru dotyczącą zmian treści podjętej na sesji uchwały rady, i że tego rodzaju uchwały nie stanowią aktów prawa miejscowego, a także: *Proszę o wycofanie wniosków o publikację przedmiotowych uchwał z Dziennika Urzędowego Województwa Lubuskiego*. W konsekwencji Starosta Żagański złożył wniosek o wycofanie przedmiotowej uchwały z publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Z wyjaśnień osoby nadzorującej wynika, że podstawą prawną ww. pism Wojewody Lubuskiego był art. 77a w zw. z art. 76 ustawy o SP, który *gwarantuje organom nadzoru prawo żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania powiatu*. W piśmie z dnia 3.01.2025 r. *co prawda nie wyodrębniono części, w której wskazano by na ww. przepisy ustawy o samorządzie powiatowym, jednak istniała norma prawna umożliwiająca jego skierowanie do Starosty Powiatu Żagańskiego*. Odnośnie wniosku o wycofanie z publikacji ww. aktów nadzorujący wyjaśnił: *mając na uwadze art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, a także normę ustrojową płynącą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej należało poinformować Starostę Powiatu Żagańskiego o ustaleniach organu nadzoru tj. o błędnym skierowaniu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego dokumentów niebędącymi aktami Rady Powiatu Żagańskiego, co organ nadzoru uczynił przedmiotowym pismem*.

(akta kontroli str. 976-978, 1181-11848)

**7.** W przypadku postępowania nadzorczego IB-I.4131.19.2024<sup>109</sup> zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego skierowano do j.s.t. w dniu 14.01.2025 r., tj. po upływie 53 dni od dnia przedłożenia aktu Wojewodzie. Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o SG, o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik Oddziału: *W sprawie omyłkowo przyjęto dzień 30.12.2024 r., czyli dzień złożenia wyjaśnień w sprawie, jako dzień rozpoczynający bieg 30-dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego*. Sprawę prowadził nowo przyjęty pracownik. Ostatecznie j.s.t. konwalidowała ww. uchwałę.

(akta kontroli str. 801-805, 963-975)

---

<sup>109</sup> Dotyczącego uchwały nr VIII/68/2024 Rady Miejskiej w Trzcielu z dnia 20 listopada 2024 r.

**8.** Spośród 10 uchwał objętych analizą dotyczących Programu, w przypadku zapisów dwóch uchwał dokonane przez Wojewodę oceny nie były w pełni jednolite. Dotyczyło to:

**a)** uchwały Nr XLVII.262.2023 Rady Gminy Górzycy z dnia 23.03.2023 r. w sprawie przyjęcia Programu na terenie Gminy Górzycy na rok 2023, w zakresie:

- zapewnienia miejsca w schronisku tylko bezdomnym psom<sup>110</sup>,
- zawężenia zakresu zwierząt gospodarskich do „bezdolnych zwierząt gospodarskich”<sup>111</sup>,

wobec których to nie stwierdzono naruszenia prawa, mimo że w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody NK-I.4131.52.2025 z 27.04.2025 r., odnośnie zapewnienia przez gminę miejsca w schronisku jedynie psom: *Przepis art. 11a ust. 2 pkt 1 wyraźnie stanowi, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Natomiast zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy przez zwierzęta bezdomne rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Z kolei zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art.4 pkt 17 u.o.z.), zaś zwierzęta gospodarskie to te w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (art. 4 pkt 18 u.o.z.). W ocenie organu nadzoru, nieuprawnione jest zatem zawężenie programu wyłącznie do wybranych zwierząt domowych – psów – w odniesieniu do zadania polegającego na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, które – jak wymaga tego ustawa – ma zostać określone w programie, jako dotyczące wszystkich bezdomnych zwierząt. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym<sup>112</sup>.*

Osoba sprawująca nadzór nad ww. j.s.t. wyjaśniła, że ww. zapisy stanowią powtórzenie analogicznych zapisów, zawartych w uchwale Nr XXXVII.203.2022 Rady Gminy Górzycy z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie

---

<sup>110</sup> Rozdział 4 zapis „6. Odłowione psy przewiezione zostaną do schroniska dla bezdomnych psów w Górzycy, przy ul. Robotniczej 17, zaś zwierzęta gospodarskie do gospodarstwa rolnego, o którym mowa w Rozdziale 8.”

<sup>111</sup> Rozdział 8 zapis „1. Bezdomne i zabłąkane zwierzęta gospodarskie umieszcza się w gospodarstwie rolnym położonym w Laskach Lubuskich nr 45, gmina Górzycy. Umowa z właścicielem gospodarstwa zawarta zostanie w razie zaistnienia takiej konieczności tj. znalezienia bezdomnego zwierzęcia gospodarskiego w administracyjnych granicach gminy Górzycy lub wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia dotychczasowemu właścicielowi.”

<sup>112</sup> Dalej: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia z dnia 24 listopada 2021r., sygn. akt: VIII SA/Wa 730/21 wskazał: „(...) W § 3 załącznika do uchwały organ uregulował materię wymienioną w art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z., a dotyczącą zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Jednak z treści ww. przepisu Programu wynika, że ograniczył on umieszczanie zwierząt w wymienionym schronisku jedynie do bezdomnych psów, przez co nie zrealizowano w pełni delegacji ustawowej. Rada Gminy zawęziła krąg bezdomnych zwierząt jedynie do psów, zapominając, że art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. dotyczy zwierząt bezdomnych, do których - zgodnie z art. 4 pkt 16 u.o.z. - zalicza się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Z kolei zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17 u.o.z.), zaś zwierzęta gospodarskie to te w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (zwierzęta koniowate, bydło, jeleniowate drób, świnie, owce, kozy, pszczoły miodne, zwierzęta futerkowe - art. 2 ust. 1 u.o.z.) (...).”

Gminy Górzycy na rok 2022” (dalej uchwała). Uchwała ta była przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej na skutek skargi wniesionej przez Prokuratora Rejonowego. Wyrokiem z 29 marca 2023 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził wyłącznie nieważność § 1 rozdział 6 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały (por. sygn. akt II SA/Go 82/23, orzeczenie jest prawomocne). Należy podkreślić, że zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U.2024.935 ze zm.) Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Natomiast w związku z zapadłym wyrokiem Rada Gminy Górzycy podjęła uchwałę zmieniającą do Programu (por. uchwała Nr L.280.2023 z 22 czerwca 2023 r.). Ponadto nadzorująca wyjaśniła, że w jej ocenie Programom tej j.s.t. można zarzucić co najwyżej niedochowanie pewnej staranności w formułowaniu poszczególnych zapisów uchwały, co jednak w żadnym stopniu nie utrudnia jej wykonania oraz nie wpływa negatywnie na standardy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. [...] poszczególne zapisy Programu należy każdorazowo odczytywać w powiązaniu z innymi jednostkami redakcyjnymi.

NIK zauważa, że wskazane w Programie schronisko zapewnia miejsce wyłącznie bezdomnym psom, co wynika zresztą z wskazania schroniska w rozdziale 2 ust. 1 pkt 2 uchwały. Ponadto we wskazanych powyżej rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewody tego rodzaju zapisy zakwalifikowano jako istotne naruszenie prawa. Odnosząc się do stwierdzenia nieważności przez WSA w Gorzowie Wlkp. w zakresie § 1 rozdział 6 ust. 1 i ust. 2 uchwały z 2022 r.<sup>113</sup>, Prokurator Prokuratury Rejonowej wniósł o stwierdzenie nieważności zapisów § 1 rozdział 6 ust. 1 i ust. 2. Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez J.P. Tarno, że jeżeli wnoszący skargę zaskarżył określony akt jedynie w części, to zakres możliwego braku związania treścią skargi sądu pierwszej instancji dotyczy wyłącznie części zaskarżonego aktu (por. J.P. Tarno, PPSA. Komentarz, 2010, s. 312).<sup>114</sup>.

**b)** uchwały nr LVIII.466.2023 Rady Gminy Pszczew z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie Programu na terenie Gminy Pszczew, w zakresie:

- zawężenia zakresu zwierząt gospodarskich do *bezdomnych zwierząt gospodarskich*<sup>115</sup>,
- regulacji dotyczących postępowania ze zwłokami zwierząt<sup>116</sup>;
- ograniczenia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt do zwierząt bezdomnych<sup>117</sup>,

nie stwierdzono naruszenia prawa, mimo że:

---

<sup>113</sup> <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F5B912A728>.

<sup>114</sup> M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. 9, 2025, art. 134, Nb 5.

<sup>115</sup> § 8 uchwały, określenia „bezdomne zwierzęta gospodarskie”

<sup>116</sup> § 8, pkt 5 „zwłoki bezdomnych zwierząt gospodarskich, o ile nie zachodzi podejrzenie choroby zakaźnej zwalczanej z urzędu, są zabezpieczane przez gminę do czasu ich zabrania w celu unieszkodliwienia w uprawnionym zakładzie oraz unieszkodliwiane - na koszt gminy” i § 10 ust. 2 pkt 3 - „koszt transportu i unieszkodliwienia zwłok zwierząt bezdomnych - 100% z budżetu Gminy na podstawie faktury, rachunku wystawionego przez uprawniony podmiot 3.500 zł”.

<sup>117</sup> § 9 ust. 1 „Gmina zapewnia całodobową opiekę i pomoc lekarsko-weterynaryjną zwierzętom bezdomnym, poszkodowanym w wypadkach drogowych poprzez współpracę w tym zakresie z lekarzem weterynarii, z którym ma podpisaną umowę.”

- w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody NK-I.4131.51.2022 z 5.05.2022 r. wskazano, że istotnie narusza prawo zawężenie do „zwierząt gospodarskich” do „bezdomych”;
- w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody NK-I.4131.45.2024 z 11.04.2024 r. wskazano, że istotnie narusza prawo regulacja tego rodzaju: „zgodnie z treścią art. 11a ustawy elementy, które obligatoryjnie muszą zostać zawarte w programie określa art. 11a ust. 2 i 5, natomiast art. 11a ust. 3 i 3a ustawy wskazują zadania fakultatywne, czyli takie, które uchwalony program może obejmować. Żaden z powyższych przepisów nie uprawnia Rady do podejmowania w programie regulacji dotyczących postępowania ze zwłokami zwierząt. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że materia dotycząca utylizacji padłych zwierząt przekracza zakres upoważnienia ustawowego określonego art. 11a ust. 2 i 5 ustawy. Zadanie gminy w tym zakresie wynika z art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. 2024.399). Tym samym Rada nie miała podstaw prawnych do zamieszczania tego typu regulacji w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 marca 2022r., sygn. akt IV SA/Po 60/22)”;
- w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody NK-I.4131.45.2024 z 11.04.2024 r. wskazano, że istotnie narusza prawo regulacja tego rodzaju: „Zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. jednym z elementów omawianego programu jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W orzecznictwie sądowym panuje ugruntowany pogląd, iż przytoczony tu przepis ustawy nakłada na gminę obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom, nie zaś jedynie określonym gatunkom czy kategoriom zwierząt (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019r., II OSK 1503/17, wyrok WSA w Łodzi z 15 marca 2023r., II SA/Łd 921/22 ). Skoro ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. nie określił wprost, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt ma dotyczyć wyłącznie „bezdomych zwierząt”, rada nie jest uprawniona do dokonania takiego zawężenia (por. m.in. wyroki WSA w Łodzi z 14 marca 2023r., II SA/Łd 995/22, WSA w Kielcach z 7 grudnia 2022r., II SA/Ke 605/22, z 6 grudnia 2022r., II SA/Ke 607/22 oraz z 6 września 2022r., II SA/Ke 344/22). W ocenie organu nadzoru nie jest dopuszczalne ograniczenie na poziomie aktu prawa miejscowego całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt do zwierząt bezdomnych i kotów wolno żyjących.”

Nadzorująca odnosząc się § 8 uchwały wyjaśniła: *analizę tej uchwały oparłam na wyroku WSA w Poznaniu nr IV SA/PO 227/23 z 31.05.2023 r. zgodnie z którym [...] „w art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. wskazano, że program obejmuje wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, czyli bez kategoryzacji zwierząt jako bezdomnych. Niemniej wskazanie kategorii tych zwierząt jako bezdomnych nie może być uznane za rażące uchybienie, skutkujące nieważnością uchwały, o ile w ogóle można je uznać za uchybienie, skoro już z art. 11a ust. 1 u.o.z. wynika, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dotyczy właśnie zwierząt bezdomnych, a nie wszystkich zwierząt.”* Ponieważ ten wyrok pojawił się później niż powołane w piśmie rozstrzygnięcie nadzorcze z 2022 r. postanowiłam zastosować się do ww. wyroku sądu. Na marginesie należy wskazać, że przedmiotowa uchwała została przez gminę przekazana do zaopiniowania przez podmioty wskazane w art. 11a ust. 7 ustawy

o ochronie zwierząt. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Międzyrzeczu oraz inne jednostki nie wniosły uwag do projektu uchwały, co jest o tyle istotne, że taka opinia stanowi cenną wskazówkę dla organu nadzoru w zakresie zgodności z prawem uchwały, zwłaszcza, że zastrzeżenia takiego organu, jeżeli są zgłoszone, powinny być przez gminę uwzględnione. Dla przykładu należy wskazać, że przywołane rozstrzygnięcie nr NK-4131.51.2022 zostało wydane w sprawie, w której Powiatowy Lekarz Weterynarii wydał opinię z uwagami, a uwagi dotyczyły właśnie zastrzeżeń co do gospodarstwa rolnego. Odnosząc się do drugiego zagadnienia (postępowanie ze zwłokami zwierząt bezdomnych) nadzorująca wskazała, że w jej ocenie treść przepisów uchwały RG Pszczew istotnie zatem różni się od treści przepisu, którego nieważność organ stwierdził w rozstrzygnięciu. [...] gmina zdecydowała, że pokryje koszt transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierząt do czasu ich utylizacji. Mowa jest również o unieszkodliwianiu, co jest pojęciem znacznie szerszym niż pojęcie utylizacji. Z uwagi na brak wyroków sądów, stwierdzających, że określenie w programie ochrony zwierząt takiej formy działań jest sprzeczne z prawem, nie stwierdzono naruszenia uchwały w tym zakresie. W zakresie całodobowej opieki weterynaryjnej nadzorująca wyjaśniła, że: przepis nie jest idealnie skonstruowany pod względem językowym, co może powodować problemy przy interpretacji tego przepisu. Moim zdaniem, przecinek między słowem „bezdomnym” a „poszkodowanym” oznacza, że należy traktować to jako wyliczenie podmiotów, którym należy się pomoc, a więc pomoc taka należy się zarówno zwierzętom bezdomnym, jak i wszystkim zwierzętom poszkodowanym w wypadkach drogowych. Za taką interpretacją przemawia fakt, że przepis art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt nie różnicuje obowiązku zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej od tego, czy dane zwierzę jest bezdomne, czy też posiada opiekuna, lecz odnosi się do wszystkich zwierząt, które ucierpiały w przypadkach zdarzeń drogowych.

NIK zauważa, że powołany w wyjaśnieniach wyrok zapadł po upływie 30-dniowego terminu na rozstrzygnięcie nadzorcze, a także po nadaniu temu aktowi w systemie e-Nadzór statusu załatwiony – brak uchybień dnia 12.05.2023 r. Ponadto, prezentowana w wyjaśnieniach interpretacja w zakresie całodobowej opieki weterynaryjnej oznaczałaby, że określenie „bezdomnym” jest zbędnym, skoro określenie „poszkodowanym” wyczerpuje całą kategorię zwierząt, którym udziela się całodobowej pomocy weterynaryjnej. Na marginesie należy wskazać, że gmina zdecydowała, że pokryje koszt transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierząt, natomiast z treści uchwały nie wynika by wprowadziła ograniczenie do czasu ich utylizacji.

(akta kontroli str. 821-822, 831-836, 1000-1006, 1034-1039, 1047-1056)

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

Wojewoda Lubuski, co do zasady prawidłowo i rzetelnie realizował kompetencje nadzorcze nad działalnością j.s.t., wystąpiły jednak opisane powyżej nieprawidłowości. Zapewnił on rzetelne przygotowanie organizacyjne, a także rzetelne i prawidłowe przygotowanie kadrowe urzędu do realizacji działań w zakresie nadzoru nad działalnością j.s.t., przy czym w Wydziale Infrastruktury wystąpiły problemy kadrowe (rotacja pracowników, nierozstrzygnięte nabory), co nie sprzyja rzetelnemu wykonywaniu zadań. Pozytywnie należy ocenić fakt, że przeprowadzono audyt działalności nadzorczej, obejmujący również badanie jednolitości ocen aktów j.s.t. w ramach działalności nadzorczej. Wojewoda zapewnił rzetelne dokumentowanie weryfikacji prawnej wpływających aktów organów j.s.t. Kontrolowane postępowania prowadzono prawidłowo i rzetelnie, za wyjątkiem pojedynczych przypadków dotyczących wskazywania podstawy

prawnej w kierowanych do j.s.t. pismach, powoływania właściwych przepisów prawa w uzasadnieniu orzeczeń oraz kierowania zawiadomień o wszczęciu postępowań nadzorczych. W zakresie stosowania jednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień aktów organów j.s.t., regulujących tę samą sferę działalności, stwierdzono że oceny Wojewody nie zawsze były jednolite. Izba dostrzega jednak trudności związane z rzetelnym realizowaniem tego aspektu działalności, zwłaszcza związane ze zmiennym orzecznictwem sądowoadministracyjnym.

## 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

*Ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego*

1. W oparciu o 33 akty prawa miejscowego<sup>118</sup> ustalono, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym:

- 25 aktów ogłoszono niezwłocznie, zgodnie z art. 3 ustawy o OAN;
- cztery akty ogłoszono w terminie od 28 do 32 dnia od dnia wpływu do LUW (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1);
- jeden akt<sup>119</sup> opublikowano 19 dnia od daty wpływu, przy czym w tym przypadku data wejścia w życie nie była uzależniona od daty publikacji, lecz uchwała wchodziła w życie z mocą wsteczną od dnia 15.02.2024 r. Jak wyjaśniła Inspektor Wojewódzka na stanowisku ds. redagowania dziennika urzędowego *uchwała została opublikowana niezwłocznie, zgodnie z kolejnością wpływu*;
- nie ogłoszono dwóch aktów prawa miejscowego, ponieważ j.s.t. nie złożyła wniosku o publikację<sup>120</sup> lub złożyła wniosek o wycofanie aktu z publikacji, w którym wskazała: *wszczęto postępowanie nadzorcze, a gmina zobowiązała się w terminie czerwcowym do uchylenia uchwały (zostanie przedłożony nowy projekt) i wycofania uchwały z obrotu*<sup>121</sup>. W wyjaśnieniach nadzorujący wskazali, że: *j.s.t. przekazują akty prawa miejscowego do publikacji elektronicznej poprzez moduł komunikacyjny bezpośrednio do redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Lubuskiego, proces ten odbywa się poza Oddziałem Nadzoru. Ponadto, powołano art. 15 ust. 1 ustawy o OAN oraz wskazano, że: ogłoszenie uchwały rady gminy (miejskiej) w dzienniku urzędowym następuje dopiero po złożeniu stosownego wniosku do redakcji dziennika.*

<sup>118</sup> Znajdujące się w próbie aktów, o której mowa w obszarze 1, w pkt 4.

<sup>119</sup> Uchwała Nr LIII/453/24 Rady Miejskiej w Strzelcach Krajeńskich z 27 marca 2024 r. w sprawie *ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych*, została opublikowana w dniu 22.04.2024 r.

<sup>120</sup> Uchwała nr LXI/710/2023 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 26 października 2023 r. w sprawie *zmiany uchwały nr LIV/631/2023 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przystąpienia do opracowania projektu „Strategii Rozwoju Gminy Słubice na lata 2024 - 2030” oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu „Strategii Rozwoju Gminy Słubice na lata 2024 - 2030”, w tym trybu konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Jak wyjaśnił Burmistrz Słubic przyczyną był błąd dotyczący daty wejścia w życie z dniem podjęcia.

<sup>121</sup> Uchwała Nr XI/74/2025 Rady Miejskiej w Ośnie Lubuskim z 12 maja 2025 r. w sprawie *zmiany uchwały nr IX/75/2019 Rady Miejskiej w Ośnie Lubuskim z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie zmiany zapisów statutu Środowiskowego Domu Samopomocy w Ośnie Lubuskim*.

Proces publikacji aktów w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego realizowany w Redakcji Dziennika Urzędowego przebiega odrębnie od procesu nadzoru w Oddziale Nadzoru i Oddziale Gospodarki Przestrzennej. W toku kontroli nie stwierdzono przypadków, aby Wojewoda odmówił opublikowania doręczonego przez organ j.s.t. aktu, argumentując, że nie jest on aktem prawa miejscowego. Spośród aktów prawa miejscowego, których wojewoda stwierdził nieważność w całości lub w części:

- 64 weszło w życie przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego w 2023 r.,
- 27 weszło w życie przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego w 2024 r.,
- 10 weszło w życie przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego w I półroczu 2025 r.<sup>122</sup>.

(akta kontroli str. 715-716, 809-1014, 1198-1205)

*Ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego i wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez organy j.s.t.*

**2.** Kontrola 16 rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego i 13 wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez organy j.s.t. wykazała, że ww. ogłaszano w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 5 i 8a ustawy o OAN. Ustawa o OAN nie określa terminu publikacji ww. orzeczeń.

W Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego opublikowano:

- 19 orzeczeń w terminie 14 dni <sup>123</sup>,
- 10 rozstrzygnięć nadzorczych w terminie od 22 dni do 1,5 roku (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2).

Rozstrzygnięcia nadzorcze ogłaszano wraz z ich uzasadnieniem. W Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego nie ogłaszano wskazań nadzorczych, ponieważ ustawodawca nie uwzględnił ich w katalogu aktów ogłaszanych w wojewódzkich dziennikach urzędowych (w art. 13 ustawy o OAN).

(akta kontroli str. 990-998, 1153-1158)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**1.** W Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego cztery akty prawa miejscowego nie zostały opublikowane zgodnie z art. 3 ustawy o OAN. Przepis ten stanowi, że akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Dotyczyło to uchwały:

- a) Rady Miejskiej w Małomicach<sup>124</sup>, ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 23.01.2024 r., tj. 32 dnia od daty wpływu,
- b) Rady Gminy Nowa Sól<sup>125</sup>, odpowiednio: 10.01.2024 r., 28 dnia od dnia wpływu,

<sup>122</sup> Spośród wydanych rozstrzygnięć nadzorczych w 2023 r. – 77, w 2024 r. – 48, w I poł. 2025 r. – 24.

<sup>123</sup> Dla potrzeb kontroli przyjmuje się, że okres ten wynosi powyżej 14 dni od daty wydania rozstrzygnięcia lub wpływu do wojewody wyroku

<sup>124</sup> Nr LXVI/319/2023 z dnia 18.12.2023 r. w sprawie określenia zasad przyznawania i wysokości diet przysługujących radnym, przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

<sup>125</sup> Nr XLIX/435/2023 z dnia 8.12.2023 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Nowa Sól z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024.

c) Rady Gminy Kargowa<sup>126</sup>, odpowiednio 21.01.2025 r., 28 dnia od daty wpływu,  
d) Rady Gminy Trzebień<sup>127</sup>, odpowiednio: 7.02.2025 r., 28 dnia od daty wpływu.  
Zgodnie z wyjaśnieniami Inspektor Wojewódzkiej Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Lubuskiego stara się by publikacja aktów następowała w miarę możliwości jak najszybciej przy jednoczesnym indywidualnym traktowaniu każdej sytuacji. Proces publikacji uzależniony jest w dużej mierze od okresu roku, w którym dane akty są przekazywane, jak i obszerności i stopnia technicznego przygotowania samych aktów przez ich wnioskodawców tj. jednostki samorządu terytorialnego, wojewodę – poszczególne wydziały urzędu wojewódzkiego, wojewódzkiego komisarza wyborczego, sąd administracyjny, wojewódzkich i powiatowych lekarzy weterynarii. W procesie publikacji priorytetowo traktowane są akty wydane w pierwszej kolejności przez Wojewodę Lubuskiego, w szczególności są to rozporządzenia i zarządzenia wojewody zwłaszcza te dotyczące sytuacji kryzysowych na terenie województwa (ptasia grypa, afrykański pomór świń, odstrzały sanitarne dzików). Kolejnymi priorytetowo traktowanymi są akty wydawane przez wojewódzkich komisarzy wyborczych. W związku z okresem wyborczym w latach 2023 – 2025 wpłynęły do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym również postanowienia i obwieszczenia komisarzy wyborczych [...], które również musiały być potraktowane priorytetowo a ze względu na ilość [635 – NIK, zgodnie ze szczegółową informacją w wyjaśnieniach] mogły wpłynąć na późniejsze ogłoszenie innych aktów. Natomiast jeśli chodzi o akty stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego priorytetowo traktowane są zwłaszcza akty w zakresie podatków i opłat lokalnych oraz te które regulują prawa i obowiązki lokalnych społeczności i grup zawodowych (np.: nauczyciele). Na stanowisku ds. redagowania Dziennika Urzędowego Województwa Lubuskiego jest zatrudnionych 2 pracowników, zastępujących się w okresie nieobecności a jednocześnie żaden inny pracownik Wydziału nie jest w stanie ich zastąpić w związku z brakiem przeszkolenia i uprawnień do pracy w programie. Ww. osoby miały odpowiednio: na dzień 1.01.2023 r. 19 i 7 dni zaległego urlopu, na 1.01.2024 r. - 17 i 11 dni, na 1.01.2025 r. - 25 i 21 dni zaległego urlopu. Odnosząc się do części spośród ww. aktów:

a) i b) - w tym okresie czyli od połowy listopada do przynajmniej połowy stycznia priorytetem dla publikacji są uchwały dotyczące podatków i opłat lokalnych. W większości przypadków ich publikacja nastąpić musi maksymalnie do 16/17 grudnia, tak aby mogły wejść w życie 1 stycznia kolejnego roku i aby tym samym zachować wymagane dla uchwał podatkowych *vacatio legis*, a jednocześnie po tej dacie do redakcji wpływały akty, które miały zapis o publikacji i których ogłoszenie musiało nastąpić do końca grudnia. Jednocześnie koniec grudnia 2023 r. i styczeń 2024 r. był miesiącami, w których do publikacji wpłynęły postanowienia komisarzy wyborczych dotyczące podziału na okręgi wyborcze i stałe obwody głosowania i to one musiały zostać ogłoszone w pierwszej kolejności,

c) po 17 grudnia są realizowane wnioski o ogłoszenie pozostałych aktów, które wpłynęły do ogłoszenia równoległe z uchwałami podatkowym według kolejności

---

<sup>126</sup> Nr 0007.52.2024 z dnia 16.12.2024 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

<sup>127</sup> Nr IX/57/2025 z dnia 10.01.2025 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Gminy Trzebień.

wpływu. Ponadto, jeden z pracowników redakcji przebywał na urlopie, a drugi zajmował się też jego niecierpiącymi zwłoki sprawami;

d) *na dzień 1 grudnia 2024 do 31 stycznia 2025 do publikacji wpłynęło 252 akty. Publikacja następuje z uwzględnieniem raz daty wpływu, a dwa stopnia ważności aktu.*

(akta kontroli str. 837-843, 846-854, 872-873, 881-882, 1160-1180)

2. W Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego opublikowano rozstrzygnięcia nadzorcze w terminie od 22 dnia do ponad 1,5 roku od ich wydania. Dotyczyło to rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Lubuskiego:

- NK-I.4131.134.2023 z 30.11.2023 r., ogłoszonego 1,5 roku,
- NK-I.4131.5.2024 z 19.01.2024 r., ogłoszonego po upływie ponad 5 miesięcy,
- NK-I.4131.150.2024 z 3.12.2024 r., ogłoszonego 55 dnia,
- NK-I.4131.20.2024 z 25.01.2024 r., ogłoszonego 33 dnia,
- NK-I.4131.39.2024 z 3.04.2024 r., ogłoszonego 34 dnia,
- NK-I.4131.17.2025 z 7.02.2025 r. ogłoszonego po upływie ponad 4 miesięcy,
- NK-I.4131.1.2024 z 12.01.2024 r., ogłoszonego 45 dnia,
- NK-I.4131.52.2025 z 27.04.2025 r., ogłoszonego 54 dnia,
- NK-I.4131.2.2025 z 16.01.2025 r., ogłoszonego 22 dnia,
- NK-I.4131.28.2025 z 27.02.2025 r., opublikowanego 28 dnia,

od daty wydania rozstrzygnięcia.

Inspektor Wojewódzka ww. terminy publikacji uzasadniała przyczynami wymienionymi w pkt 1 tej sekcji. Odnosząc się do poszczególnych sytuacji: *akty wpłynęły do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w grudniu 2023 r. i styczniu 2024 r. Jest to czas, kiedy priorytetowo są traktowane uchwały rad gmin dotyczące podatków i opłat lokalnych oraz wszystkie inne akty normatywne, które zawierają następującą klauzulę wejścia w życie „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.” lub „Uchwała wchodzi w życie 1 stycznia 2024r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”. W wyjaśnieniach wskazała również na *ponadnormatywnie do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rad gmin [wymieniając ich rodzaj - NIK] Średnio były to dodatkowe 2 – 3 uchwały z każdej gminy, o których ogłoszenie wnioskowano w dzienniku urzędowym w okresie listopad 2023 r. - styczeń 2024 r. We wskazanym okresie do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wpływały również uchwały dotyczące diet dla radnych oraz diet dla sołtysów, które wcześniej nie podlegały ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Średnio były to dodatkowe 1 – 2 uchwały z każdej gminy. Fakt ogłoszenia wyżej wymienionych uchwał wpływał na ich wejście w życie i obowiązywanie w obrocie prawnym, natomiast ogłoszenie rozstrzygnięć nadzorczych miało jedynie charakter informacyjny.* Publikację 1,5 roku po wydaniu rozstrzygnięcia uzasadniała przeoczeniem. Ponadto wskazywała na nieobecności pracowników.*

NIK zauważa, że nieprawidłowości opisane w pkt 1 i 2, mają charakter permanentny, na co wskazuje m.in. skala nieprawidłowości, a także zwiększający się zakres zadań (liczba aktów podlegających publikacji) oraz wymiar zaległego urlopu pracowników Redakcji Dziennika Urzędowego, przy stałej obsadzie tej komórki organizacyjnej.

(akta kontroli str. 837-843, 846-854, 858-859, 868-873, 876-882, 1160-1180)

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Wojewody Lubuskiego w zakresie ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego j.s.t., rozstrzygnięć nadzorczych i wyroków związanych z tymi aktami.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
- 1.** Rzetelne odzwierciedlanie wyników działalności nadzorczej Wojewody w systemie *e-Nadzór*;
  - 2.** Wdrożenie zadeklarowanych działań dotyczących procesu kontroli udzielania upoważnień w zakresie spełnienia dyspozycji normy art. 19 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej (odbieranie oświadczeń od osób upoważnionych) oraz poddanie weryfikacji pod kątem zgodności z ww. przepisem prawa obowiązujących w LUW upoważnień;
  - 3.** Wzmocnienie nadzoru nad postępowaniami nadzorczymi - w szczególności w zakresie właściwości Wydziału Infrastruktury - w kontekście stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących wskazywania podstawy prawnej w kierowanych do j.s.t. pismach, powoływania właściwych przepisów prawa w uzasadnieniu orzeczeń Wojewody oraz kierowaniu zawiadomień o wszczęciu postępowań nadzorczych;
  - 4.** W związku z niepełną jednolitością ocen dokonywanych w ramach nadzoru nad rocznymi *programami opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, wdrożenie mechanizmów służących poprawie w tym obszarze.
  - 5.** Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych służących zapewnieniu prawidłowego i rzetelnego ogłaszania aktów normatywnych i rozstrzygnięć nadzorczych.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

#### **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 Zielonej Górze. 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  
wykorzystania  
uwag i wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Zielona Góra, dnia 31 października 2025 r,

Kontroler

Lidia Sobkowiak-Mariasz  
doradca prawny

*/podpisano elektronicznie/*

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Zielonej Górze  
p.o. Wicedyrektora  
Mariusz Kniat

*/podpisano elektronicznie/*