



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DPG.430.3.2026

Nr ewid. 86/2025/P/25/052/DPG

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE NADZORU WOJEWODÓW NAD JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Pomorskiej Delegatury NIK
w Gdańsku

Tomasz Słaboszowski
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, maj 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
+48 22 444 50 00
nik@nik.gov.pl
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. Wprowadzenie.....	5
2. Ocena ogólna.....	8
3. Synteza.....	9
4. Wnioski	14
5. Ważniejsze wyniki kontroli	16
5.1. Realizacja przez wojewodów kompetencji nadzorczych nad działalnością jst.	16
5.2. Realizacja przez wojewodów 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 jst.	35
5.3. Wykonywanie przez organy wykonawcze jst zadań związanych z realizacją przez wojewodów kompetencji nadzorczych.....	37
6. Załączniki	45
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	45
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych.....	55
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	64
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	65

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Akty prawa miejscowego Akty stanowiące źródło prawa powszechnie obowiązującego, zawierające normy prawne, które mogą wiązać dowolnych adresatów prawa, przyznawać prawa, nakładać obowiązki na jednostki, a także regulować ustrój i kompetencje organów gminy (powiatu, województwa). Są źródłem norm generalnych i abstrakcyjnych. Ustanawiają je m.in. organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Obowiązują na obszarze działania tych organów.

jst Jednostka samorządu terytorialnego.

Konstytucja Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

K.p.a. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

NSA Naczelny Sąd Administracyjny.

Organy gminy Rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy. Organem wykonawczym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Organy powiatu Rada powiatu i zarząd powiatu. Organem stanowiącym i kontrolnym jest rada powiatu. Organem wykonawczym jest zarząd powiatu (na czele ze starostą).

RIO Regionalna Izba Obrachunkowa.

Ustawa o OAN Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Ustawa o ochronie zwierząt Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.).

Ustawa o SG Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.).

Ustawa o SP Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684).

Ustawa o SW Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581, ze zm.).

Ustawa o WIAR Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2025 r. poz. 428).

Ustawy samorządowe Ustawa o SG, ustawa o SP i ustawa o SW.

WSA Wojewódzki Sąd Administracyjny.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące

cel główny kontroli

Czy wojewodowie prawidłowo i rzetelnie realizowali kompetencje nadzorcze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a także czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo i rzetelnie wykonywały zadania związane z realizacją przez wojewodów tych kompetencji?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy wojewoda prawidłowo i rzetelnie realizował kompetencje nadzorcze nad działalnością jst?
2. Czy wojewoda prawidłowo i rzetelnie realizował zadania 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 jst?
3. Czy organy wykonawcze jst prawidłowo i rzetelnie wykonywały zadania związane z realizacją przez wojewodów kompetencji nadzorczych

Jednym z organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest wojewoda. Nadzór ten sprawowany jest wyłącznie z punktu widzenia legalności, co wynika z fundamentalnych zasad określonych w Konstytucji, w szczególności zasady samodzielności samorządu terytorialnego oraz zasady pomocniczości i jest zgodne z zasadami przyjętymi w ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r. Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r.¹ Przepisy prawa powszechnie obowiązującego określają przesłanki ingerencji nadzorczej wojewody i możliwe do zastosowania środki nadzoru.

Nadzorem wojewody objęta jest w szczególności działalność prawotwórcza organów jednostek samorządu terytorialnego, polegająca zwłaszcza na wydawaniu aktów prawa miejscowego, a także innych uchwał i zarządzeń. Jeżeli wojewoda stwierdzi, że przekazana uchwała lub zarządzenie jest niezgodne z prawem, wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność aktu w całości lub w części w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia. Po upływie powyższego terminu wojewoda nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności aktu, ale może zaskarżyć go do sądu administracyjnego. Ponadto wojewoda nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa w przypadku nieistotnego naruszenia prawa.

Wojewoda jest uprawniony także do nadzorowania działalności jednostek samorządu terytorialnego w określonych przypadkach z zakresu spraw personalnych. Może on wezwać organ jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia odpowiedniego aktu w sytuacji niepodjęcia uchwały, nieodwołania ze stanowiska lub nierozwiązania umowy o pracę, pomimo zaistnienia wskazanych w ustawach samorządowych przesłanek, a w przypadku niepodjęcia aktu w terminie – wydać zarządzenie zastępcze. Wojewoda może również wezwać wybrane organy jednostek samorządu terytorialnego do zaprzestania naruszeń Konstytucji lub innych ustaw albo do zastosowania niezbędnych środków, a w przypadku nieskuteczności wezwań – wnioskować do Prezesa Rady Ministrów o ich odwołanie albo o rozwiązanie. W ustawach szczegółowych przewidziano uprawnienia wojewody do wydawania zarządzeń zastępczych z zakresu materialnego prawa administracyjnego, w szczególności w wybranych obszarach planowania i zagospodarowania przestrzennego, zgłaszania i organizacji zgromadzeń publicznych oraz w zakresie zakazu propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego.

¹ Dz. U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607, ze zm.

Jednostki kontrolowane

4 urzędy wojewódzkie,
8 starostw powiatowych,
8 urzędów gmin

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2023 r.
do 30 czerwca 2025 r.

Do zadań wojewody należy również publikacja aktów prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym kompetencje te są odrębne od kompetencji nadzorczych. Weryfikacja legalności aktów prawa miejscowego nie jest bowiem w przepisach powiązana z procedurą ich publikacji.

W ustawach samorządowych przewidziano również obowiązki jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją przez wojewodów kompetencji nadzorczych. Należy do nich w szczególności niezwłoczne przekazywanie wszystkich uchwał organu stanowiącego do wojewody.

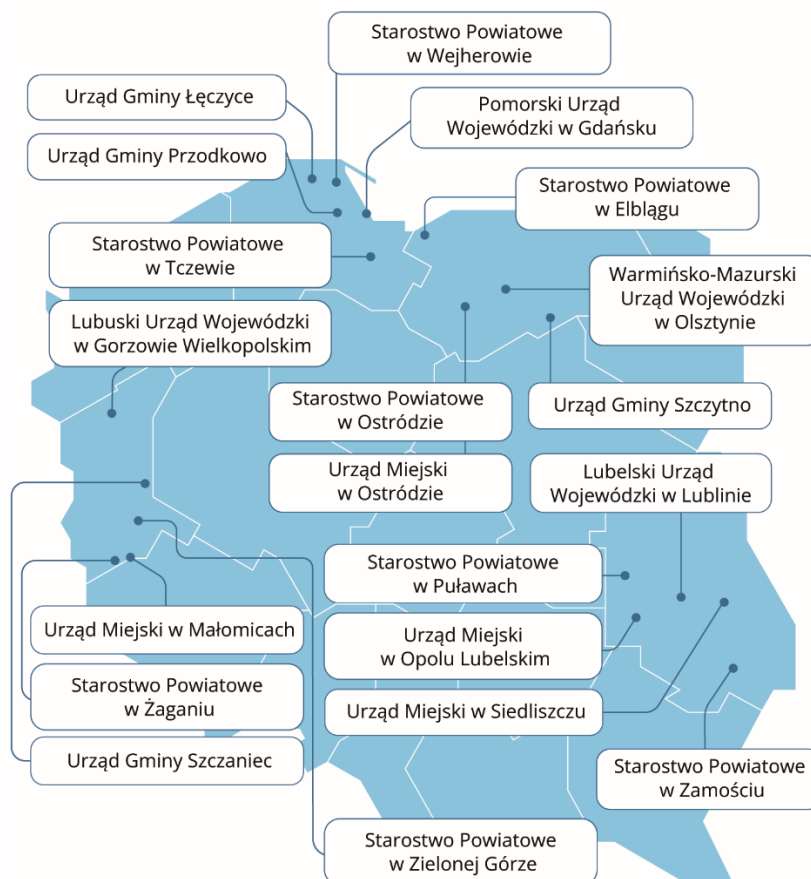
Przeprowadzona przez NIK w 2019 r. kontrola nadzoru wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego² wykazała, że nie zawsze rzetelnie i zgodnie z prawem wywiązywali się oni z tego obowiązku, niejednolicie oceniając zgodność z prawem uchwał czy naruszając wymóg niezwłoczności ogłaszania aktów. Sprzyjały temu niedostosowanie liczby pracowników do zakresu zadań powierzonych wojewodom i słabość wewnętrznego nadzoru.

Niewystarczająco i niejednoznacznie uregulowane w przepisach zasady stanowienia prawa przez jednostki samorządu terytorialnego oraz sprawowania nadzoru w tym zakresie, a także zmieniające się orzecznictwo sądów administracyjnych w kwestiach nadzoru (dotyczące m.in. zakresu odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowań nadzorczych, a także uznania konkretnych samorządowych aktów normatywnych za akty prawa miejscowego) nie sprzyjają jednolitości postępowania zarówno przy stanowieniu prawa, jak i sprawowaniu nadzoru nad tą działalnością. Tymczasem prawidłowe wykorzystanie przez wojewodów środków nadzoru wpływa na zachowanie unitarnego charakteru państwa i realizację zasady demokratycznego państwa prawnego, z poszanowaniem niezależności samorządu terytorialnego i konstytucyjnej zasady pomocniczości.

Kontrola miała wykazać, czy – w opisanych wyżej uwarunkowaniach – organizacja procedur nadzorczych w urzędach wojewódzkich gwarantowała wykonywanie zadań z poszanowaniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a także w sposób spójny i w oparciu o jasne reguły interpretacji przepisów prawa oraz czy jednostki samorządu terytorialnego zadania związane ze sprawowanym nadzorem realizowały prawidłowo i rzetelnie.

² Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA.

Infografika nr 1
Jednostki objęte kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Niewłaściwa realizacja części zadań związanych z nadzorem

Wojewodowie (z wyjątkiem Wojewody Lubelskiego) nie zawsze prawidłowo i rzetelnie realizowali kompetencje nadzorcze nad jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostki te natomiast przeważnie prawidłowo i rzetelnie wykonywały zadania związane z nadzorem wojewodów.

W trzech spośród czterech objętych kontrolą urzędach wojewódzkich stwierdzono przypadki niejednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień aktów regulujących tę samą sferę działalności, wskutek czego niektóre z tych aktów zostały wyeliminowane z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym z powodu niezgodności z prawem, natomiast inne naruszające te same przepisy prawa, wobec niepodjęcia takiego rozstrzygnięcia, nadal obowiązywały.

Sposób prowadzenia przez wojewodów postępowań nadzorczych był zróżnicowany w zakresie zawiadamiania o wszczęciu postępowania a także o jego zakończeniu. Wynikało to przede wszystkim z różnego sposobu interpretowania zasad prowadzenia tych postępowań.

Wojewodowie terminowo wydawali rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność uchwał lub zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego w całości lub w części. Rozstrzygnięcia te zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami obowiązującego prawa.

NIK zwraca uwagę na sporadyczne, wobec dużej liczby wpływających do wojewodów aktów normatywnych, stosowanie środka nadzoru w postaci wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (w przypadku nieistotnego naruszenia) oraz korzystania z uprawnienia do wstrzymania wykonania aktu przy wszczęciu albo w toku postępowania nadzorczego.

U wszystkich wojewodów stwierdzono przypadki opieszałego realizowania obowiązku ogłaszania aktów prawa miejscowego stanowiącego przez jednostki samorządu terytorialnego lub orzeczeń stwierdzających ich nieważność, a u dwóch – również przypadki ich nieogłoszenia.

Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego rzetelnie udzielały informacji i danych na żądanie wojewody. Co do zasady terminowo wykonywały obowiązek przekazania do nadzoru wojewody uchwał organów stanowiących (w 1% zbadanych przypadków nie wywiązano się z tego obowiązku). W przypadku stwierdzenia nieważności uchwał, podejmowały właściwe działania w celu ich faktycznego wyeliminowania z obrotu prawnego (tylko w jednym przypadku na 77 zbadanych stosowano w dalszym ciągu unieważnioną uchwałę).

3. SYNTEZA

Uwarunkowania organizacyjne

W latach 2023-2025 (I półrocze) do czterech skontrolowanych wojewodów wpłynęło łącznie 125,5 tys. aktów normatywnych (uchwał i zarządzeń) od organów jst. Na dzień rozpoczęcia kontroli prowadzeniem spraw związanych z nadzorem nad stanowieniem prawa przez jst w skontrolowanych urzędach wojewódzkich zajmowało się 69 pracowników. Na jednego ww. pracownika urzędu wojewódzkiego w skontrolowanym okresie przypadało zatem ponad 1800 aktów normatywnych do zweryfikowania. [str. 16–23]

Niejednolitość ocen zgodności z prawem aktów prawa miejscowego

Jedynie Wojewoda Lubelski w sposób jednolity oceniał postanowienia uchwał organów jst w przedmiocie ich zgodności z prawem w stosunku do tej samej sfery działalności jst (uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt). Pozostali trzej skontrolowani wojewodowie nie zapewnili w rozstrzygnięciach nadzorczych jednolitego podejścia interpretacyjnego w ww. zakresie. W szczególności pięć z 40 zbadanych uchwał, które nie zostały zakwestionowane przez wojewodę zawierało postanowienia uznane przez tego samego wojewodę w innych uchwałach za niezgodne z prawem. [str. 23–26]

Niejednolitość w zakresie zawiadamiania o wszczęciu postępowań nadzorczych

Skontrolowani wojewodowie w sposób zróżnicowany podchodzili do kwestii formalnoprawnych związanych z zawiadamianiem o wszczęciu postępowania nadzorczego. Przykładowo Wojewoda Pomorski zawiadamiał pisemnie o wszczęciu postępowania nadzorczego m.in. w sprawach uchwał, co do których wydawał następnie rozstrzygnięcie nadzorcze (orzeczenie) o nieważności uchwały w całości lub części. Natomiast Wojewoda Warmińsko-Mazurski zawiadamiał o wszczęciu postępowania nadzorczego, w formie pisemnej tylko w przypadkach, gdy do oceny legalności uchwały lub zarządzenia zasięgał wyjaśnień organu jst. Główną przyczyną stwierdzonej niejednolitości były wątpliwości interpretacyjne w zakresie odpowiedniego stosowania przepisów K.p.a. do czego odsyłały przepisy ustaw samorządowych. W przepisach art. 91 ust. 5 ustawy o SG, art. 79 ust. 5 ustawy o SP, art. 82 ust. 6 ustawy o SW określono jedynie, że do postępowania nadzorczego wojewodów przepisy K.p.a. stosuje się odpowiednio. W ocenie NIK odpowiednie stosowanie przepisów w postępowaniu nadzorczym nie może jednak oznaczać dowolności. Zgodnie z art. 61 § 1 K.p.a. postępowania administracyjne wszczynane są z urzędu, bez potrzeby wydawania odrębnego aktu administracyjnego. Za datę wszczęcia postępowania z urzędu należy przyjąć pierwszą czynność urzędową wobec strony lub czynność podjętą w sprawie przez wojewodę. Jednak, zgodnie z art. 61 § 4 K.p.a. o wszczęciu postępowania z urzędu należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Zatem z faktem

podjęcia pierwszej czynności powiązane musi być powiadomienie o niej strony³. Przedmiotem zawiadomienia powinna być precyzyjna informacja do strony o wszczęciu postępowania z podaniem jego przedmiotu, sposobu wszczęcia oraz daty. Ustawodawca nie określa sposobu dokonania zawiadomienia, jednak mając na uwadze zasadę ogólną pisemności postępowania (art. 14 K.p.a.), powinna to być forma pisemna. NSA wskazał, że „Brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu nadzorczym, które może mieć wpływ na wynik sprawy⁴”.

Należy podkreślić, że na etapie wszczęcia postępowania nadzorczego organ nadzoru jedynie przewiduje, że dany akt normatywny może być niezgodny z prawem. Może również okazać się, że postępowanie nadzorcze wykaże (np. w wyniku wyjaśnień organu jst) brak naruszenia prawa w zakwestionowanym przez organ nadzoru akcie normatywnym.

Zatem dla zachowania przejrzystości i porządku prowadzonych postępowań nadzorczych prowadzenie każdego z nich powinno być poprzedzone zgodnym z art. 61 § 4 K.p.a. zawiadomieniem o jego wszczęciu, co w konsekwencji doprowadzi do odpowiedniego a nie dowolnego stosowania przepisów K.p.a. w zakresie zawiadamiania o wszczęciu postępowań nadzorczych. Ponadto zapewnia po stronie jst świadomość toczącego się postępowania nadzorczego.

Zgodnie z przepisami ustaw samorządowych⁵ organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia. NIK zwraca uwagę, że zbyt późne doręczenie organowi jst zawiadomienia o wszczęciu postępowania może powodować pozorność tej czynności, gdyż czas pozostawiony samorządowi na przygotowanie i przekazanie stanowiska bądź wyjaśnień może być zbyt krótki. [26–27]

**Niejednolitość
w zakresie
informowania organów
jst o zakończeniu
postępowania
nadzorczego**

W przypadkach wydania przez wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych – organy jst uzyskiwały wiedzę o zakończeniu wszczętego postępowania wraz z ich doręczeniem. Jednak trzech z czterech skontrolowanych wojewodów nie informowało w formie pisemnej organów jst o zakończeniu wszczętych postępowań nadzorczych w przypadku odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego (np. konwalidowanie aktu normatywnego przez organ jst lub niestwierdzenie naruszenia prawa). Jedynie Wojewoda Lubelski w ww. przypadkach zakończenia postępowania nadzorczego zawiadamiał pisemnie organy jst o jego zakończeniu. W ocenie NIK opisana niejednolitość wynika z uregulowania

³ Por. postanowienie NSA z 4 marca 1981 r., SA 654/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 15; wyrok NSA z 26 października 1999 r., III SA 7955/98, Legalis.

⁴ Wyrok NSA z 22 lipca 2014 r. II GSK 818/13, OwSS 2015, Nr 3, s. 103.

⁵ Art. 91 ust. 1 ustawy o SG, art. 79 ust. 1 ustawy o SP, art. 82 ust. 1 ustawy o SW.

w przepisach ustaw samorządowych odesłania do stosowania przepisów K.p.a. jedynie w sposób odpowiedni, bez wskazywania konkretnych przepisów, których odesłanie to ma dotyczyć. [str. 27–29]

**Terminowe wydawanie
rozstrzygnięć
nadzorczych**

Skontrolowani wojewodowie terminowo wydawali rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność aktów normatywnych organów jst w całości lub w części. Zbadane rozstrzygnięcia zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami prawa. [str. 29]

**Sporadyczne
stosowanie środka
nadzoru w postaci
wskazania, iż uchwałę
lub zarządzenie wydano
z naruszeniem prawa**

Na 125,5 tys. aktów normatywnych (uchwał i zarządzeń) organów jst, które wpłynęły do skontrolowanych wojewodów, w okresie objętym kontrolą, wojewodowie ci jedynie w 166 przypadkach (głównie Wojewoda Lubuski) zastosowali środek nadzoru w postaci wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, stwierdzając tym samym nieistotne jego naruszenie (Wojewodowie Pomorski i Lubelski nie stosowali tego środka nadzoru w ogóle). Głównym powodem niestosowania przedmiotowego środka nadzoru w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim były wątpliwości interpretacyjne dotyczące: definicji nieistotnego naruszenia prawa, charakteru tego środka i formy, w której winien zostać wydany, w szczególności czy jest to rozstrzygnięcie nadzorcze oraz niecelowości jego stosowania. W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w uchwałach analizowanych przez Wojewodę Lubelskiego nie stwierdzono nieistotnych naruszeń prawa. [str. 30–31]

**Sporadyczne
korzystanie
z uprawnienia
do wstrzymania
wykonania aktu**

Trzej wojewodowie nie korzystali z uprawnienia do wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia przy wszczęciu albo w toku postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności określonego w art. 91 ust. 2 ustawy o SG, art. 79 ust. 2 ustawy o SP i art. 82 ust. 2 ustawy o SW. Sporadycznie z tego instrumentu nadzoru skorzystał Wojewoda Lubelski, który wstrzymał wykonanie trzech zarządzeń jst niestanowiących aktów prawa miejscowego. W ocenie NIK uprawnienie to powinno stanowić istotny element nadzoru zapobiegający wywołaniu skutków prawnych przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, przez akty, które weszły w życie.

Ponadto NIK dostrzega, że niezależność obowiązku niezwłocznego ogłaszania przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów normatywnych od prowadzonego przez niego postępowania nadzorczego wobec tych aktów, w sytuacji wstrzymania wykonania aktu, powoduje, że członkowie wspólnot samorządowych nie posiadają kompletnej informacji o jego statusie. [str. 31–32]

**Nieprawidłowe
publikowanie aktów
prawa miejscowego**

We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich stwierdzono przypadki nieprawidłowej realizacji obowiązku – określonego w art. 3 ustawy o OAN – niezwłocznego ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego przekazanych przez jst do publikacji. Wbrew temu przepisowi 34% zbadanych aktów ogłoszono

z nieuzasadnioną zwłoką wynoszącą od jednego do 60 dni (w stosunku do przyjętego na potrzeby kontroli terminu 14 dni od dnia przekazania aktu do publikacji), a 5% aktów nie ogłoszono w ogóle.

W ocenie NIK publikowanie ze zwłoką aktów prawa miejscowego niekorzystnie oddziałuje na funkcjonowanie wspólnot samorządowych, ponieważ odwleka możliwość ich stosowania na obszarze danej jst. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie, zatem zwłoka w publikacji przesuwają moment rozpoczęcia jego obowiązywania.

NIK zauważa jednak, że dochodzi do sytuacji, w których ogłoszone uchwały organów jst wchodzi w życie, a następnie są przez wojewodę unieważniane. Przykładowo w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego opublikowano 504 akty prawa miejscowego, które weszły w życie przed wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających ich nieważność w całości lub w części. [str. 35–37]

**Opieszałe ogłaszanie
orzeczeń dotyczących
aktów prawa
miejscowego**

W trzech urzędach wojewódzkich stwierdzono przypadki opieszałości⁷ w ogłaszaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego stanowiących przez jst, a w jednym z nich również – wyroków sądu administracyjnego uwzględniających skargi na te akty. Dotyczyło to łącznie 53% rozstrzygnięć nadzorczych i 60% wyroków objętych badaniem w tych urzędach. W skrajnym przypadku rozstrzygnięcie nadzorcze zostało ogłoszone po upływie ponad półtora roku od jego wydania. Ponadto w jednym z urzędów stwierdzono przypadek nieogłoszenia, wbrew art. 13 pkt 8a ustawy o OAN, rozstrzygnięcia nadzorczego dotyczącego aktu prawa miejscowego. Pomimo nieokreślenia w przepisach ustawy o OAN terminu ogłoszenia rozstrzygnięć i wyroków, zwlekanie z ich publikacją – w ocenie NIK – utrudnia członkom wspólnot samorządowych i pozostałym interesariuszom dostęp do bieżących informacji dotyczących ustanowionych aktów prawa miejscowego. [str. 36]

**Terminowe
przekazywanie przez jst
większości uchwał do
nadzoru wojewody**

Skontrolowane jst w terminach określonych w art. 78 ust. 1 ustawy o SP i art. 90 ust. 1 ustawy o SG przekazały wojewodom prawie wszystkie zbadane uchwały podjęte przez ich organy stanowiące i podlegające kompetencji nadzorczej wojewody (310 z 313). Trzy uchwały (1% zbadanych) wydane w dwóch jst zostały przekazane omyłkowo do RIO, zamiast do Wojewodów. [str. 37-38]

⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁷ Na potrzeby kontroli przyjęto termin 14 dni od dnia wydania rozstrzygnięcia nadzorczego oraz przekazania wyroku do publikacji.

Rzetelne udzielanie informacji i danych na żądanie wojewody

Dziewięć jst, do których wpłynęło 29 żądań wojewodów udzielenia informacji i danych na podstawie art. 77a ustawy o SP i art. 88 ustawy o SG, rzetelnie i terminowo zrealizowało te żądania. [str. 38]

Na ogół właściwe działania jst po stwierdzeniu nieważności uchwał

Jst co do zasady podejmowały właściwe działania związane ze stwierdzeniem nieważności uchwał ich organów. W ocenie NIK przykładem dobrej praktyki w tym zakresie było zamieszczanie rozstrzygnięć nadzorczych w Biuletynie Informacji Publicznej, czym zapewniono zainteresowanym dostęp do pełnych informacji o obowiązującym prawie na terenie jst.

W sześciu jst stwierdzono jednak przypadki nierzetelnego lub naruszającego przepisy prawa postępowania mającego związek z unieważnieniem uchwał, w tym m.in.:

- nieprzekazanie do ogłoszenia, wbrew art. 16 ust. 3 ustawy o OAN, tekstu jednolitego uchwały w sprawie zmiany regulaminu wynagradzania nauczycieli (Starostwo Powiatowe w Wejherowie);
- niezapewnienie rzetelnego opracowania projektów dwóch uchwał w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej (Urząd Gminy Szczytno);
- nieprzekazanie podległej jednostce informacji o skutkach stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie opłat za usługi opiekuńcze w części dotyczącej okresu jej obowiązywania, które spowodowało wydanie 34 decyzji z nieprawidłowo określoną stawką opłaty za te usługi (Urząd Miejski w Małomicach). [str. 40–43]

Działania w zakresie poprawy aktu

W związku z działaniami nadzorczymi wojewodów pięć jst podjęło we własnym zakresie działania skutkujące przyjęciem przez organ stanowiący stosownych uchwał zmieniających lub nowych uchwał uchylających wadliwe akty w całości przed upływem terminu na wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego. [str. 43]

Przypadek stosowania nieważnej uchwały pomimo rozstrzygnięcia wojewody

Spośród 77 objętych kontrolą uchwał organów jst, których nieważność stwierdził wojewoda i doręczył rozstrzygnięcie nadzorcze, jedna była wykonywana, czym naruszono art. 92 ust. 1 ustawy o SG, zgodnie z którym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (Urząd Gminy Szczytno). [str. 43–44]

4. WNIOSKI

Minister Spraw
Wewnętrznych
i Administracji

wniosek
de lege ferenda

Mając na uwadze uprawnienie Ministra do opracowania projektu zmiany ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w zakresie katalogu aktów ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, NIK wnosi o:

1. zainicjowanie działań na rzecz podjęcia rozwiązań legislacyjnych polegających na zamieszczaniu przy akcie podlegającym ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym informacji o wstrzymaniu jego wykonania przez wojewodę, w sytuacji gdy skorzystał z takiej możliwości wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia jego nieważności albo w toku tego postępowania.

Niniejsze zapewni przejrzyste komunikowanie o aktualnym stanie prawnym ogłoszonego aktu i o wstrzymaniu skutków przyjętego aktu do czasu podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, sprzyjając transparentności i jawności działania administracji publicznej oraz zaufaniu obywateli do państwa i prawa, w sytuacji, w której akt wchodzi w życie przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego jego nieważność.

NIK dostrzega bowiem, że niezależność obowiązku niezwłocznego ogłaszania przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów normatywnych od prowadzonego przez niego postępowania nadzorczego wobec tych aktów, w sytuacji wstrzymania wykonania aktu, powoduje brak pełnej i aktualnej informacji o jego stanie prawnym zaburzając porządek prawny.

wnioski systemowe

Ponadto mając na uwadze sprawowanie przez Ministra nadzoru nad działalnością wojewodów oraz realizację zadań obejmujących sprawy organizacji urzędów administracji publicznej i procedur administracyjnych, NIK wnosi o wypracowanie rozwiązań zapewniających:

1. jednolite postępowanie wojewodów w skali całego kraju w zakresie stosowania przepisów K.p.a. w postępowaniach nadzorczych, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku informowania o wszczęciu i zakończeniu postępowania. Wyniki kontroli wskazują na niejednorodną praktykę w tym zakresie pomiędzy urzędami wojewódzkimi (w zależności od zastosowanego środka nadzoru). Na problemy interpretacyjne związane z odpowiednim stosowaniem K.p.a. i związaną z tym zróżnicowaną praktyką wojewodów oraz potrzebę regulacji w tym zakresie wskazano już w wyniku kontroli NIK P/19/103;
2. korzystanie przez wojewodów w większym stopniu z możliwości:
 - wstrzymywania wykonania aktu. Wyniki kontroli wskazują na nieliczne przypadki skorzystania z takiej możliwości tylko przez jednego z czterech skontrolowanych wojewodów, mimo prowadzenia przez wszystkich postępowań nadzorczych, w wyniku,

których unieważniano akty. Tymczasem niniejsze uprawnienie powinno stanowić istotny element nadzoru zapobiegający wywołaniu skutków prawnych przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, przez akty, które weszły w życie, zamiast stosowanej praktyki opóźniania ich ogłaszania;

- stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa. Wyniki kontroli wskazują na sporadyczne przypadki zastosowania tego środka przez część wojewodów. Tymczasem powinien on pełnić ważną funkcję edukacyjną i wskazywać naruszenia w kwestiach techniczno-organizacyjnych, które co prawda nie powodują stwierdzenia nieważności aktu, ale nie powinny mieć miejsca i być wyeliminowane w przyszłości.

Wojewodowie

NIK wnioskuje o zapewnienie jednolitego podejścia interpretacyjnego prezentowanego w wydawanych rozstrzygnięciach nadzorczych wobec takich samych postanowień aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, regulujących tę samą sferę działalności.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. REALIZACJA PRZEZ WOJEWODÓW KOMPETENCJI NADZORCZYCH NAD DZIAŁALNOŚCIĄ JST.

W latach 2023-2025 (I półrocze) skontrolowani wojewodowie nie zawsze prawidłowo i rzetelnie realizowali kompetencje nadzorcze nad jst. Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim niejednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień aktów regulujących tę samą sferę działalności w poszczególnych jst. Stwierdzono również, że na skutek nieprecyzyjnych rozwiązań prawnych, wojewodowie stosowali zróżnicowane praktyki w zakresie informowania o wszczęciu i zakończeniu postępowania nadzorczego. Sporadycznie: stosowali również środek nadzoru w postaci wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (nieistotne naruszenie) oraz korzystali z uprawnienia do wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia przy wszczęciu albo w toku postępowania nadzorczego.

**Rzetelne
przypisanie zadań**

W każdym ze skontrolowanych urzędów wojewódzkich wojewodowie przypisali zadania w zakresie nadzoru nad działalnością jst do co najmniej dwóch komórek organizacyjnych. W Pomorskim, Lubelskim i Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim całość tych zadań przypisano do właściwości dwóch komórek organizacyjnych. W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim realizację przedmiotowych zadań przypisano jednej komórce wiodącej oraz pozostałym właściwym rzeczowo komórkom organizacyjnym. Wojewodowie w różny sposób dokonali faktycznego podziału zadań pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Fakt ten wynikał z szerokiego zakresu nadzoru wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jst. Skontrolowani Wojewodowie zadania z zakresu tego nadzoru przypisywali przede wszystkim wydziałom prawnym i nadzoru (większość zadań) oraz wydziałom infrastruktury (zadania związane m.in. z prowadzeniem postępowań nadzorczych, w stosunku do uchwał planistycznych).

**Tylko w jednym urzędzie
przyjęto regulacje
dotyczące postępowania
nadzorczego**

W Lubelskim, Lubuskim i Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim nie przyjęto wewnętrznych regulacji określających sposób realizacji zadań związanych z wykonywaniem nadzoru wojewody nad działalnością jst, w tym w zakresie stanowienia przez ich organy uchwał i zarządzeń. Dyrektorzy właściwych wydziałów tłumaczyli m.in., że sposób sprawowania nadzoru nad jst został wskazany przez ustawodawcę w ustawach samorządowych. Wyjątek stanowił w tym zakresie Pomorski Urząd Wojewódzki, w którym przyjęto i co do zasady stosowano procedurę P-8 „Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego”. Regulacja ta stanowiła kompleksową instrukcję

postępowania nadzorczego od momentu wpływu aktu normatywnego jest do zakończenia postępowania nadzorczego. W ocenie NIK stanowiło to dobrą praktykę, przyczyniającą się do usprawnienia prowadzenia postępowań nadzorczych w tym urzędzie.

Sposób prowadzenia spraw

W Pomorskim, Lubelskim i Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim podstawowym systemem służącym w skontrolowanym okresie rejestracji wpływających do wojewodów aktów normatywnych pochodzących od organów jest system Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją, dalej: EZD. W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim do 31 marca 2025 r. większość aktów normatywnych organów jest wpływała w formie papierowej wraz z pismami przewodnimi i przyjmowana była przez kancelarię ogólną urzędu. Pracownicy kancelarii dokonywali rejestracji oraz odwzorowania cyfrowego (skanowania) pisma przewodniego oraz jego rejestracji w systemie EZD, który od 1 kwietnia 2025 r. ostatecznie zastąpił prowadzenie spraw w formie papierowej i pozwolił na przyjęcie elektronicznej formy ich prowadzenia. Ponadto w Urzędach Wojewódzkich: Lubelskim (od 1 stycznia 2025 r.) i Lubuskim (w kontrolowanym okresie) funkcjonował system „Elektroniczny nadzór prawny” (e-Nadzór) służący realizacji procesu nadzoru nad aktami prawnymi przekazywanymi z jest w formie elektronicznej. System ten jest zintegrowany z systemem EZD m.in. w zakresie synchronizacji akt oraz pozwala na tworzenie dodatkowych rejestrów dokumentów. W trakcie kontroli NIK system e-Nadzór był wdrażany w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim.

Problemy zgłoszone przez kadrę kierowniczą urzędów wojewódzkich

Kierownicy komórek organizacyjnych, którym wojewodowie przypisali realizację zadań związanych z wykonywaniem nadzoru wojewody nad działalnością jest, w tym w zakresie stanowienia prawa przez ich organy, jako problemy mające wpływ na realizację powierzonych im zadań wskazywali:

- dużą liczbę aktów normatywnych podlegających nadzorowi,
- konieczność posiadania wykwalifikowanej kadry pracowniczej, zapewniającej rzetelne wykonywanie zadań, a w związku z tym problem obsady stanowisk pracy przez pracowników spełniających wysokie wymagania kwalifikacyjne niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań,
- czasochłonny proces opiniowania uchwał, o których mowa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸, wymagający udziału specjalistów,
- wykonywanie innych zadań poza sprawowaniem nadzoru (np. w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim było to m.in. obsługa prawna

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.

- wojewody, wydawanie upoważnień i pełnomocnictw dla pracowników urzędu, przygotowywanie uzgodnień aktów prawa miejscowego),
- zmienność orzecznictwa sądowno-administracyjnego, w tym w zakresie uznawania konkretnych aktów normatywnych jst za akty prawa miejscowego lub nie (np. uchwały dotyczące diet radnych lub programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt).

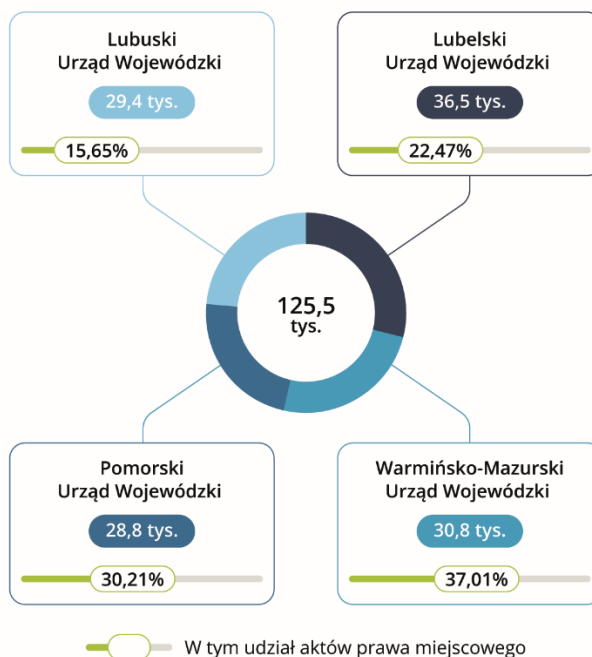
Duża liczba aktów normatywnych wpływających do urzędów wojewódzkich

W latach 2023–2025 (I półrocze) do skontrolowanych urzędów wojewódzkich wpłynęło łącznie 125,5 tys. aktów normatywnych (uchwał i zarządzeń) organów jst, w tym najwięcej do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego (36,5 tys., w tym 8,2 tys. aktów prawa miejscowego – 22%), następnie do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego (30,8 tys., w tym 11,4 tys. aktów prawa miejscowego – 37%) oraz Urzędów Wojewódzkich: Pomorskiego (28,8 tys., w tym 8,7 tys. aktów prawa miejscowego – 30%) i Lubuskiego (29,4 tys., w tym 4,6 tys. aktów prawa miejscowego – 16%). Różnice te były znaczne np. do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego stosunkowo wpłynęło prawie 2,5 razy więcej aktów prawa miejscowego niż do Wojewody Lubuskiego.

W 2024 r. w stosunku do 2023 r. nastąpił wzrost liczby aktów normatywnych organów jst, które wpłynęły do skontrolowanych wojewodów średnio o 5%, do ok. 52,5 tys. z ok. 50 tys.

Infografika nr 2

Liczba aktów normatywnych wpływających do skontrolowanych urzędów wojewódzkich w latach 2023–2025 (I półrocze)



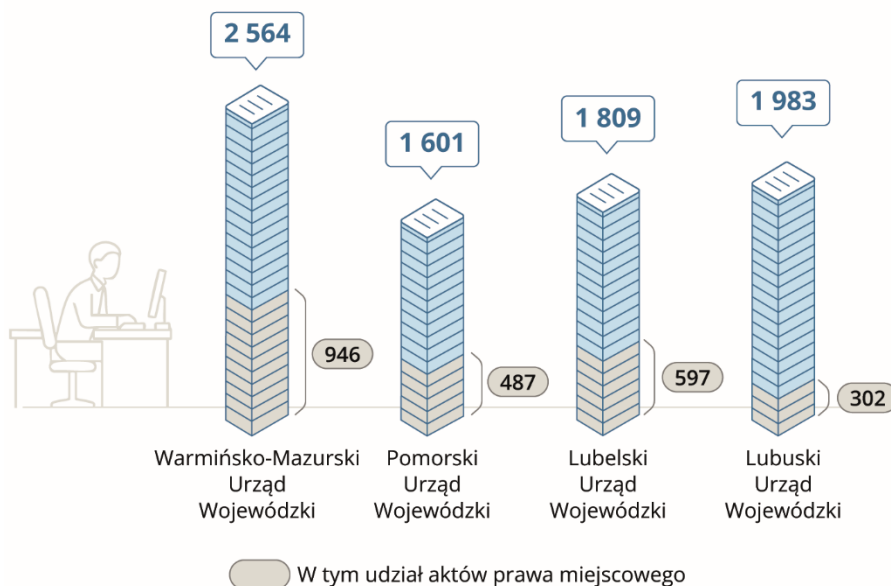
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Duża liczba aktów normatywnych do zweryfikowania przypadająca na jednego pracownika

W skontrolowanym okresie największa liczba aktów normatywnych przypadających do zweryfikowania w przeliczeniu na jednego pracownika wystąpiła w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim, gdyż wyniosła 2564, w tym 946 aktów prawa miejscowego. W pozostałych skontrolowanych urządzeniach wojewódzkich liczba ta była od ponad 20% do niemal 40% niższa i wynosiła: w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim 1601, w tym 487 aktów prawa miejscowego, w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim 1809, w tym 597 aktów prawa miejscowego, w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim 1983, w tym 302 akty prawa miejscowego.

Infografika nr 3

Liczba aktów normatywnych przypadających do zweryfikowania na jednego pracownika w latach 2023–2025 (I półrocze)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W odniesieniu do poszczególnych lat objętych kontrolą, w każdym skontrolowanym urządzeniu wojewódzkim liczba aktów normatywnych przypadających do zweryfikowania przez jednego pracownika kształtowała się różnie w zależności od ich wpływu oraz liczby zatrudnionych pracowników.

Przykłady

W **Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim** liczba aktów przypadających do zweryfikowania w przeliczeniu na jednego pracownika dokonującego analizy uchwał i zarządzeń pod kątem ich legalności w latach 2023-2025 (I połowa), wyniosła odpowiednio 664 (w tym 238 aktów prawa miejscowego), 663 (w tym 177 aktów prawa miejscowego), 274 (w tym 72 aktów prawa miejscowego).

W **Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim** liczba aktów przypadających do zweryfikowania w danym roku w przeliczeniu na jednego pracownika Oddziału Nadzoru w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli wyniosła:

1044 w 2023 r., 1220 w 2024 r. i 477 w I półroczu 2025 r., natomiast na jednego pracownika Oddziału Nadzoru Urbanistycznego Wydziału Infrastruktury: po 113,6 aktów w 2023 r. i 2024 r. oraz 45,4 w I półroczu 2025 r.

W **Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim** na jednego pracownika Wydziału Prawnego i Nadzoru zajmującego się analizą aktów normatywnych przypadało do zweryfikowania: w 2023 r. – 1072 aktów normatywnych, w tym 422 dotyczących prawa miejscowego, w 2024 r. i w I półroczu 2025 r. odpowiednio: 1043 i 378 oraz 449 i 146.

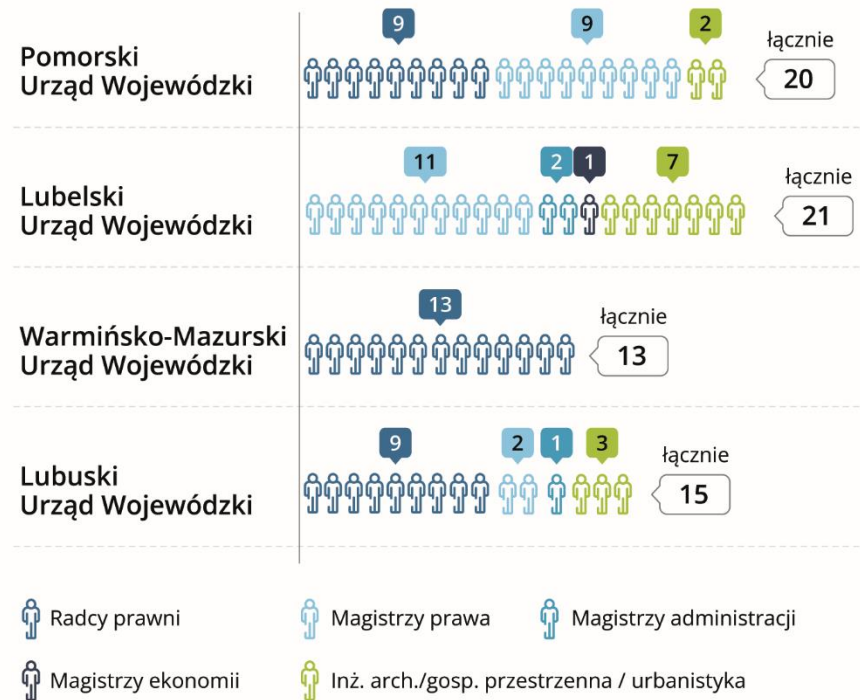
W **Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim** na jednego pracownika dokonującego analizy uchwał i zarządzeń pod kątem ich legalności przypadały w ww. okresach: 753, 839 i 391 akty normatywne, natomiast będące prawem miejscowym: 127, 102 i 73 akty.

**Zapewnienie
wystarczającej liczby
pracowników
posiadających
odpowiednie
wykształcenie**

Liczba pracowników urzędów wojewódzkich zajmujących się prowadzeniem spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością jest, w tym dokonywaniem analizy aktów normatywnych pod kątem ich legalności co do zasady nie przekraczała 20 osób w przeliczeniu na jeden urząd. W zależności jednak od przyjętych rozwiązań organizacyjnych oraz posiadanych zasobów kadrowych, w zróżnicowany sposób kształtował się stosunek osób posiadających wykształcenie prawnicze (w tym tytuł radcy prawnego), architektoniczne czy administracyjne.

Infografika nr 4

Liczba pracowników zajmujących się prowadzeniem spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością jest według wykształcenia na dzień rozpoczęcia kontroli



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przykłady

W **Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim** według stanu na koniec 2023 r., 2024 r. oraz 30 czerwca 2025 r. prowadzeniem spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością jest, w tym dokonywaniem analizy aktów normatywnych pod kątem ich legalności zajmowało się odpowiednio 17, 19, 18 pracowników. Wszyscy ww. pracownicy posiadali wykształcenie prawnicze. Ponadto według stanu na koniec 2023 r. oraz 2024 r. w Wydziale Prawnym i Nadzoru zatrudniony był odpowiednio jeden, a na 30 czerwca 2025 r. dwóch inspektorów wojewódzkich, do których zadań należało m.in. opiniowanie w zakresie zgodności z prawem uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia: studium oraz uchwał o uchwaleniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uchwał w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W **Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim** w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli, według stanu na 31 grudnia 2023 r. oraz na 30 czerwca 2025 r., prowadzeniem spraw z zakresu nadzoru prawnego nad działalnością jest zajmowało się 14 pracowników Oddziału Nadzoru, w tym 13 pracowników dokonywało analizy aktów organów jest pod kątem ich legalności. Według stanu na koniec 2024 r. sprawami tymi zajmowało

się 13 pracowników, w tym 12 dokonywało analizy aktów pod kątem ich legalności. Według stanu na 31 lipca 2025 r. spośród 13 pracowników realizujących zadania w zakresie nadzoru Wojewody nad działalnością jst, dziesięcioro posiadało wykształcenie prawnicze, dwoje ukończyło studia na kierunku administracja, a jeden pracownik posiadał wykształcenie wyższe ekonomiczne oraz licencyjne z zakresu administracji gospodarczej. W 2023 r. w Wydziale Infrastruktury zadanie z tego zakresu wykonywało siedmiu pracowników Oddziału Nadzoru Urbanistycznego, a w 2024 r. i w I kwartale 2025 r. ośmiu. Spośród ww. pracowników, według stanu na 31 lipca 2025 r., jeden posiadał wykształcenie prawnicze oraz studia podyplomowe w zakresie planowania i gospodarki przestrzennej, a pozostali wykształcenie architektonicznourbanistyczne.

W **Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim** analizą aktów normatywnych wydawanych przez organy jst pod kątem zgodności z prawem zajmowało się od 13 do 15 pracowników posiadających wykształcenie prawnicze i tytuł radcy prawnego (odpowiednio w poszczególnych latach 14, 15, 13).

W **Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim** w okresie objętym kontrolą w Wydziale Nadzoru i Kontroli sprawowaniem nadzoru nad działalnością jst według stanu na koniec 2023 r. zajmowało się 11 pracowników, na koniec 2024 r. – 11, na 30 czerwca 2025 r. – 10, z tego analiz uchwał i zarządzeń organów j.s.t. pod kątem ich legalności bezpośrednio dokonywało odpowiednio dziewięciu, dziewięciu i ośmiu pracowników, w Wydziale Infrastruktury – zajmowało się odpowiednio siedmiu, sześciu, siedmiu pracowników, w tym Dyrektor podpisujący rozstrzygnięcia nadzorcze i skargi dotyczące uchwał planistycznych oraz sześć, pięć i sześć osób dokonujących analiz aktów normatywnych organów jst pod kątem ich legalności. Faktycznie obowiązki te, z powodu długotrwałych zwolnień, wykonywało: trzech, trzech i czterech pracowników. Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli spośród osób wykonujących ww. zadania:

- w Wydziale Nadzoru i Kontroli (10 pracowników), dziewięć osób posiadało wykształcenie prawnicze i uprawnienia radcy prawnego, a jedna była magistrem administracji;
- w Wydziale Infrastruktury (pięć osób), wykształcenie prawnicze posiadały dwie osoby, z zakresu urbanistyki – dwie, a architektury – jedna.

**Weryfikacja
formalno-prawna aktów
prawnych wpływających
do wojewodów**

Skontrolowani wojewodowie poddali weryfikacji formalno-prawnej wszystkie wpływające do nich akty normatywne. Żaden z nich nie zaangażował do wykonywania tych zadań podmiotów zewnętrznych. Weryfikacja ta obejmowała również badanie właściwości i ewentualne przekazanie aktów do RIO. Liczba wpływających do wojewodów aktów

normatywnych poddanych weryfikacji formalno-prawnej, w wyniku, której zostały one uznane za niepozostające w ich właściwości kształtowała się różnie. Od niemal tysiąca w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim do 9,5 tys. w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim.

Łączna liczba uchwał i zarządzeń organów jst znajdujących się we właściwości rzeczowej i zweryfikowanych przez wojewodów, wyniosła 113,3 tys. Rozbieżność co do poszczególnych urzędów wojewódzkich nie była duża. Najwięcej aktów normatywnych pozostających we właściwości wojewody zweryfikował Wojewoda Warmińsko-Mazurski 31 tys., a najmniej Wojewoda Pomorski 26,8 tys.

Wszczywanie postępowań nadzorczych

W skontrolowanym okresie wojewodowie wszczęli łącznie 2352 postępowania nadzorczych, z czego 1682 wobec aktów prawa miejscowego. Najwięcej postępowań nadzorczych w ww. okresie wszczął Wojewoda Lubelski (1252), a najmniej Wojewoda Lubuski (367).

Należy zauważyć, że akty prawa miejscowego stanowiły około 1/3 ogólnej liczby aktów normatywnych wpływających do skontrolowanych wojewodów. Jednocześnie wśród aktów normatywnych, w stosunku do których wojewodowie zdecydowali się na wszczęcie postępowania ponad 70% stanowiło akty prawa miejscowego.

Niejednolitość ocen zgodności z prawem aktów prawa miejscowego

Badanie stosowania przez skontrolowanych wojewodów jednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień aktów regulujących tę samą sferę działalności w poszczególnych jst przeprowadzono na próbie 40 uchwał rad gmin (po 10 w każdym skontrolowanym urzędzie wojewódzkim) w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na podstawie art. 11 ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, co do których wojewoda nie wydał postanowień nadzorczych. Postanowienia tych uchwał zestawiono z analizą łącznie 61 rozstrzygnięć nadzorczych, w których skontrolowani wojewodowie stwierdzili niezgodność z prawem uchwał w sprawie przyjęcia ww. programów.

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że jedynie Wojewoda Lubelski w sposób jednolity oceniał postanowienia uchwał w tym przedmiocie. Pozostali trzej skontrolowani wojewodowie nie we wszystkich przypadkach zapewnili jednolite podejście interpretacyjne do tej samej sfery działalności jst. Niejednolitość dotyczyła łącznie postanowień pięciu uchwał.

Przykłady

W **Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim** nie stwierdzono nieważności § 12 załącznika do uchwały Nr Iv.353.2024 Rady Gminy Miłoradz z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie

gminy Miłoradz w 2024 roku, zgodnie z którym: „Program realizowany będzie z funduszy gminy Miłoradz zapisanych w budżecie Jednostki na 2024 r. w kwocie 20.000 zł. Środki te wydatkowane będą na działalność schroniska dla zwierząt, lecznice weterynaryjne, pobyt w gospodarstwie rolnym, zakup karmy dla zwierząt, a także pomoc doraźną bezdomnym zwierzętom poszkodowanym na terenie gminy Miłoradz.”, przez co nie określono konkretnego sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie, a także pominięto finansowanie niektórych zadań wskazanych w programie w tym: odławianie bezdomnych zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, pomimo, że Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność podobnych postanowień, m.in. rozstrzygnięciami nadzorczymi: PN-I.4131.25.2023.MK z 28 kwietnia 2023 r.⁹ I PN-I.4131.22.2024.BR z 24 kwietnia 2024 r.¹⁰

W **Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim** nie stwierdzono nieważności postanowień 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 gospodarskich¹¹,
- regulacji dotyczących postępowania ze zwłokami zwierząt¹²;

⁹ Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność uchwały Nr XLII/330/2023 Rady Gminy Malbork z 23 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Malbork na rok 2023, wskazując jako istotne naruszenie prawa postanowienia § 17 załącznika do uchwały, w którym Rada Gminy Malbork postanowiła, że „Finansowanie realizacji niniejszego Programu odbywa się z puli środków przeznaczonych na ten cel w uchwale budżetowej podjętej przez Radę Gminy Malbork. Kwota ta wynosi 30.000,00 zł (słownie: trzydzieści tysięcy zł 00/100).” – w ocenie wojewody postanowienie niezgodne z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

¹⁰ Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność uchwały Nr XXIX/745/2024 Rady Gminy Krokowa z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Krokowa w 2024 roku, wskazując jako istotne naruszenie prawa postanowienie § 11 ust. 1 załącznika do uchwały, w którym Rada Gminy Krokowa wskazała, że „Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zostały zabezpieczone w budżecie gminy Krokowa na 2024 rok w kwocie 93.500,00 zł i będą wydatkowane na pokrycie kosztów: a) Umowa ze schroniskiem dotycząca bezpiecznych psów i kotów-65.000,00 zł; b) Opieka i ograniczanie rozrodczości kotów wolno żyjących- 26.000,00 zł; c) Zakup karmy-2500,00 zł” – w ocenie wojewody postanowienie niezgodne z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

¹¹ § 8 uchwały, określenia „bezdomne zwierzęta gospodarskie”.

¹² § 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”.

- ograniczenia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt do zwierząt bezdomnych¹³, mimo że:
 - w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody NK-I.4131.51.2022 z 5 maja 2022 r. wskazano, że istotnie narusza prawo zawężenie „zwierząt gospodarskich” do „bezdomych”;
 - w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody NK-I.4131.45.2024 z 11 kwietnia 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 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. 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 kwietnia 2024 r. wskazano, że istotnie narusza prawo regulacja tego rodzaju: „Zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 8 uoz 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

¹³ § 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.”

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.”

Jako przyczyny stwierdzonych przypadków niejednorodności skontrolowani wojewodowie podawali zmienność orzecznictwa sądów administracyjnych oraz przeoczenia pracowników.

W trakcie kontroli NIK zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o udzielenie informacji w zakresie podejmowanych przez niego działań sprawdzających jednolitość weryfikacji prawnej aktów normatywnych organów jst dokonywanej przez wojewodów w ramach nadzoru na zasadach określonych w przepisach ustaw samorządowych. Z uzyskanych od Ministra informacji wynika, że nie weryfikował on działań nadzorczych wojewodów pod względem merytorycznym oraz nie wprowadził wytycznych w ww. zakresie. Według niego działania te stanowiłyby nieuprawnioną ingerencję w ustawowo umocowane kompetencje samodzielnego organu nadzoru, którego akty nadzorcze podejmowane w ramach tych kompetencji podlegają weryfikacji dokonywanej wyłącznie przed sądem administracyjnym. Ewentualne rozbieżności orzecznictwa na poziomie wojewodów często wynikały z rozbieżności orzecznictwa sądów administracyjnych.

**Niejednorodność
w zakresie
zawiadamiania
o wszczęciu postępowań
nadzorczych**

W skontrolowanych urzędach wojewódzkich stosowano niejednorodne podejście do kwestii zawiadamiania o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wojewoda Pomorski zawiadomił organy jst o wszczęciu postępowania nadzorczego¹⁴ w przypadku 20 zbadanych uchwał, co do których stwierdził ich nieważność w całości lub w części. W przypadku ośmiu zbadanych postępowań nadzorczych zakończonych w inny sposób (w dwóch przypadkach Wojewoda odstąpił od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, w trzech przypadkach nastąpiła konwalidacja uchwały przez jst we własnym zakresie i w trzech przypadkach jst uchyliły badaną uchwałę) również dokonano takich zawiadomień.

W wyniku badania w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim 30 postępowań nadzorczych prowadzonych w okresie objętym kontrolą (w tym 20 zakończonych wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego oraz 10 zakończonych wobec niestwierdzenia naruszenia prawa w uchwałach

¹⁴ Po upływie od 14 do 23 dni od dnia wpływu aktu. Zawiadomienia przesyłano w formie elektronicznej.

organów jst lub konwalidacji ww. aktów przez organ jst) stwierdzono, że Wojewoda każdorazowo zawiadamiał organy jst o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia (w całości lub w części)¹⁵.

W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim stosowano odmienną praktykę polegającą na zawiadamianiu o wszczęciu postępowania nadzorczego w przypadkach, gdy do oceny legalności uchwały lub zarządzenia niezbędne były wyjaśnienia organu jst. Spośród 1139 uchwał i zarządzeń objętych prowadzonymi postępowaniami nadzorczymi w latach 2023-2025 (I połowa), w 112 przypadkach zawiadomiono organy jst o wszczęciu postępowania, w tym w 25 przypadkach wydano rozstrzygnięcia nadzorcze.

**Niejednolitość
w zakresie
informowania organów
jst o zakończeniu
postępowania
nadzorczego**

Wszyscy skontrolowani wojewodowie informowali organy jst o zakończeniu postępowania nadzorczego w przypadkach wydania rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwały lub zarządzenia (w całości lub części). Ponadto Wojewodowie Warmińsko-Mazurski i Lubuski, którzy stosowali środek nadzoru w postaci wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa również w takich przypadkach informowali organy jst o zakończeniu postępowania nadzorczego. W powyższych przypadkach poinformowanie o zakończeniu postępowania polegało na doręczeniu organowi jst tego rozstrzygnięcia lub wskazania w formie pisemnej, bez odrębnego poinformowania o zakończeniu postępowania nadzorczego.

Jeżeli postępowania nadzorcze kończyły się w inny sposób, tj. np. poprzez konwalidowanie aktu normatywnego przez organ jst lub niestwierdzenie naruszenia prawa, Wojewodowie Pomorski, Lubuski i Warmińsko-Mazurski nie informowali organów jst w formie pisemnej o zakończeniu postępowania nadzorczego. Wyjątek stanowił Wojewoda Lubelski, który w ww. przypadkach informował pisemnie organy jst o zakończeniu postępowania nadzorczego.

W związku z niniejszą kontrolą NIK zwróciła się do pozostałych 12 niekontrolowanych wojewodów o wskazanie czy, a jeśli tak, to w jakiej formie kończono postępowanie nadzorcze w przypadku niestwierdzenia naruszeń prawa w objętych tym postępowaniem uchwałach lub zarządzeniach organów jst, a także w przypadku konwalidacji ww. aktów przez organ jst, który je wydał.

Ośmiu wojewodów zadeklarowało, że nie wydaje żadnego odrębnego aktu o zakończeniu postępowania, ani nie informuje w sposób pisemny o jego zakończeniu. Dwóch wojewodów wskazało, że informuje pisemnie

¹⁵ Po upływie od pięciu do 25 dni od dnia wpływu aktu.

organy jst o zakończeniu postępowania nadzorczego, zaś jeden wojewoda wydaje decyzje o umorzeniu postępowania nadzorczego. Jeden wojewoda nie udzielił odpowiedzi.

Jako przyczyny nieinformowania organu jst o zakończeniu postępowań zakończonych w inny sposób niż wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, dyrektorzy wydziałów odpowiedzialnych za wykonywanie zadań z zakresu nadzoru wojewody nad stanowaniem prawa przez jst wskazywali m.in., że:

- skoro organy jst dokonały zmiany uchwał we własnym zakresie niwelując naruszenia prawa i uchwały te zostały przez organ nadzoru opublikowane, to zarówno organ nadzoru, jak i organ jst w sposób dorozumiany przyjęły, że postępowanie nadzorcze zostało zakończone;
- organy jst dysponują wiedzą o terminie przedłożenia aktów wojewodzie do nadzoru. Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w ustawach samorządowych jest identyczny i wynosi 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Możliwe jest zatem samodzielne ustalenie przez organ daty końcowej na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego;
- informowanie organów jst o zakończeniu postępowania nadzorczego może wprowadzać te organy w błąd – wywołać mylne przeświadczenie, że dany akt jest zgodny z prawem i nie zostanie w stosunku do niego wykorzystany środek nadzorczy w postaci zaskarżenia uchwał (zarządzeń) do sądu administracyjnego przez wojewodę lub inny podmiot. Należy zaznaczyć, że w takich sytuacjach Wojewoda nie jest informowany przez sąd o toczącym się postępowaniu i nie bierze w nim udziału;
- przekazując uchwały zmieniające lub uchylające wadliwy akt prawny przedstawiciele gminy kontaktują się z pracownikami prowadzącymi sprawę i otrzymują informację o zakończeniu postępowania wobec wadliwej uchwały.

W ocenie NIK wyżej opisana niejednorodność w prowadzeniu postępowań nadzorczych wynika z odesłania do stosowania przepisów K.p.a. jedynie w sposób odpowiedni, bez wskazania konkretnych przepisów, których odesłanie to ma dotyczyć¹⁶). Zasady prowadzenia postępowania nadzorczego określone w ustawach samorządowych pozostawiały wojewodom pole do różnych interpretacji zakresu przywołanego odesłania. W konsekwencji postępowania te będą wciąż dotknięte niejednorodnością w zakresie ich prowadzenia pomiędzy poszczególnymi wojewodami.

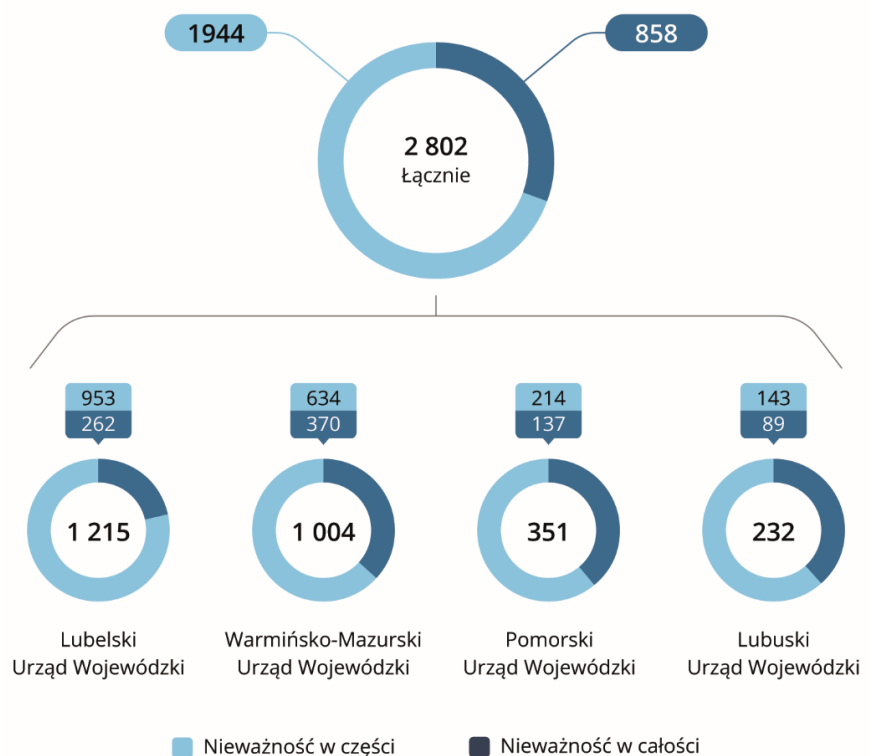
¹⁶ Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów zawierają przepisy art. 91 ust. 5 ustawy o SG, art. 79 ust. 5 ustawy o SP, art. 82 ust. 6 ustawy o SW.

**Terminowe wydawanie
rozstrzygnięć
nadzorczych**

Skontrolowani wojewodowie w latach 2023 – 2025 (I połowa) wydali 2802 rozstrzygnięć nadzorczych. Dotyczyły one 2 % aktów normatywnych (125,5 tys.), które wpłynęły w tym okresie do ww. wojewodów. W 858 (30%) przypadkach wojewodowie orzekli o nieważności aktów normatywnych w całości oraz w 1944 (70%) przypadkach w części. Najwięcej tego typu rozstrzygnięć nadzorczych wydał Wojewoda Lubelski – 1215 (262 w całości i 953 w części) oraz Wojewoda Warmińsko-Mazurski – 1004 (370 w całości i 634 w części). Najmniej Wojewoda Lubuski 232 (89 w całości i 143 w części) oraz Wojewoda Pomorski 351 (137 w całości i 214 w części). Objęte kontrolą rozstrzygnięcia nadzorcze zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami prawa, a także były wydawane w ustawowym terminie. W ocenie NIK świadczy to o prawidłowym stosowaniu przez wojewodów przepisów K.p.a. w odniesieniu do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych.

Infografika nr 5

Liczba rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność w całości albo w części aktów normatywnych wydanych przez organy jst w latach 2023–2025 (I półrocze)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Sporadyczne
stosowanie środka
nadzoru w postaci
wskazania, iż uchwałę
lub zarządzenie wydano
z naruszeniem prawa**

Od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2025 r. Wojewodowie Pomorski oraz Lubelski nie stosowali środka nadzoru określonego w art. 91 ust. 4 ustawy o SG, art. 79 ust. 4 ustawy o SP i art. 82 ust. 5 ustawy o SW w postaci wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (nieistotnym).

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, do której należało wykonywanie zadań z zakresu nadzoru

nad stanowieniem prawa przez organy jst jako przyczyny braku stosowania tego środka nadzoru podała m.in., że:

- niestosowanie przedmiotowego środka nadzoru wynikało z wątpliwości co do definicji nieistotnego naruszenia prawa, charakteru tego środka i formy, w której winien zostać wydany, w szczególności czy jest to rozstrzygnięcie nadzorcze oraz co do celowości jego stosowania;
- przepisy ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego, regulujące zasady sprawowania nadzoru nad działalnością gminy, powiatu i województwa posługują się jednolicie pojęciami „sprzeczność z prawem”, „nieistotne naruszenie prawa”, bez ich zdefiniowania;
- do pracownika dokonującego merytorycznej oceny legalności konkretnej uchwały lub zarządzenia (w tym aktów prawa miejscowego) należy przeprowadzenie analizy, czy badany akt jest zgodny z prawem, bądź sprzeczny z prawem i uzasadnione jest wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność tego aktu (w całości lub w części), bądź wydany z nieistotnym naruszeniem prawa i uzasadnione jest wskazanie przez organ nadzoru, że został wydany z naruszeniem prawa;
- w okresie objętym kontrolą stwierdzane naruszenia w aktach prawa miejscowego miały charakter istotny, a w konsekwencji organ nadzoru nie korzystał z kompetencji określonych w ww. przepisach, ponieważ we wskazanym okresie nie stwierdzono przypadków nieistotnego naruszenia prawa.

Pomimo powyższej argumentacji Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego zapytana o przykładowe naruszenia, które w jej ocenie stanowiłyby nieistotne naruszenia prawa wskazała: podanie wadliwej podstawy prawnej uchwały w przypadku, gdy podstawa do jej podjęcia istnieje w innym przepisie, błędne odwołanie się w uchwale zmieniającej do przepisu uchwały zamiast do załącznika uchwały, dopuszczenie do głosowania radnego, który powinien wyłączyć się z głosowania, lecz jego głos nie miał decydującego wpływu na wynik głosowania (w tym, gdy podjęcie uchwały dotyczy interesu prawnego radnego).

Należy zwrócić uwagę, że pomimo faktu, iż w latach 2023–2025 (I półrocze) do Wojewodów Lubelskiego i Pomorskiego wpłynęło łącznie ponad 65 tys. aktów normatywnych jst, to wojewodowie ci nie stwierdzili ani jednego nieistotnego naruszenia prawa.

Wobec szeregu powyższych okoliczności, a w szczególności wobec wskazywania na niecelowość stosowania środka nadzoru w postaci wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, NIK stoi na stanowisku, że pomimo iż, przedmiotowe wskazanie nie prowadzi do merytorycznej ingerencji w akt normatywny to pełni ono ważną rolę edukacyjną, poprzez wskazywanie organom jst zasad prawidłowego pod względem organizacyjno-technicznym (w tym zasad techniki

prawodawczej) tworzenia prawa. W konsekwencji NIK nie podziela stanowiska o niecelowości stosowania tego środka nadzoru.

Niewiele lepiej wyglądała sytuacja w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim, w którym w skontrolowanym okresie Wojewoda Warmińsko-Mazurski w przypadku czterech uchwał, z których trzy były aktami prawa miejscowego stwierdził, że wydano je z nieistotnym naruszeniem prawa.

Najczęściej przedmiotowy środek nadzoru zastosował Wojewoda Lubuski, co dotyczyły 162 aktów, w tym 72 aktów prawa miejscowego.

Sporadyczne korzystanie z uprawnienia do wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia przy wszczęciu postępowania

Pomimo przewidzenia przez ustawodawcę w art. 91 ust. 2 ustawy o SG, art. 79 ust. 2 ustawy o SP, art. 82 ust. 2 ustawy o SW instrumentu nadzoru w postaci możliwości wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia przy wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności, Wojewodowie: Pomorski, Warmińsko-Mazurski i Lubuski nie korzystali z przywołanego uprawnienia. Wyjątek stanowił Wojewoda Lubelski, który w 2023 r. wstrzymał wykonanie trzech zarządzeń jst, które nie stanowiły aktów prawa miejscowego. Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego wyjaśniła m.in., że przepisy prawa nie określają przesłanek uzasadniających wstrzymanie wykonania uchwały organu jst ani też jego formy. Tym samym w każdym przypadku to organ nadzoru dokonuje oceny zasadności jego zastosowania. Celem wstrzymania wykonania aktów wydawanych przez organy jst jest zapobieganie wywołaniu skutków prawnych przez akt dotknięty istotnymi wadami prawnymi, którego ewentualne wykonanie może wywołać nieodwracalne albo trudne do usunięcia skutki prawne (ma w gruncie rzeczy charakter chroniący adresatów uchwały). Dyrektor podała również, że:

- takie same skutki (brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych) wywołuje odroczenie publikacji danego aktu, do czasu zbadania go w ramach nadzoru;
- nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, jednakże nie wyklucza możliwości badania nadzorczego takiego aktu.

Ponadto ww. Dyrektor dodała, że skoro przepisy prawa nie wskazywały formy, ani przesłanek wstrzymania wykonania uchwały, przyjęto, że wojewoda poprzez czynności konkludentne tj. odraczanie publikacji aktów, wstrzymywał ich wykonanie.

Podobne wyjaśnienia złożyli pozostali dyrektorzy komórek organizacyjnych odpowiedzialnych w skontrolowanych urzędach wojewódzkich za sprawowanie nadzoru nad jst.

W związku z niniejszą kontrolą NIK zwróciła się do pozostałych 12 niekontrolowanych wojewodów o wskazanie czy w okresie objętym

kontrolą stosowali oni ww. instytucję wstrzymania wykonania uchwał lub zarządzeń objętych postępowaniami nadzorczymi. Na podstawie przekazanych informacji ustalono, że siedmiu z nich zastosowało ww. instrument łącznie 18 razy.

**Wyniki kontroli sądowej
działalności nadzorczej
województwa**

W latach 2023–2025 (I półrocze) do skontrolowanych wojewodów wpłynęło łącznie 47 skarg złożonych przez organy jst na wydane przez nich rozstrzygnięcia nadzorcze. Wszystkie skargi zostały przekazane przez wojewodów do WSA. WSA w 18 przypadkach uchylił rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody, w sześciu – odrzucił skargę organów jst, a w 18 – oddalił skargi organów jst. Jedna skarga została wycofana przez sam organ jst. Pozostałe sprawy pozostawały w toku do zakończenia kontroli. W ośmiu z 18 przypadków, w których WSA uchylił rozstrzygnięcia nadzorcze, wojewodowie złożyli, skargi kasacyjne do NSA. NSA w jednym przypadku uchylił zaskarżony wyrok WSA oraz zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody w części, trzy sprawy były w toku, w dwóch przypadkach oddalił skargę kasacyjną, a w dwóch uchylił wyrok WSA.

**Korzystanie
z pozostałych
uprawnień nadzorczych
województwa**

Wojewodowie, których działalność objęto kontrolą, korzystali z przysługujących im uprawnień nadzorczych, innych niż orzeczenie o nieważności aktu organu jst. W latach 2023-2025 (I półrocze):

- zażądali 999 razy, na podstawie art. 88 ustawy o SG, art. 77a ustawy o SP i art. 80 ustawy o SW informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania jst niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Żądania dotyczyły m.in. udzielenia wyjaśnień i przekazania dokumentów dotyczących objętych nadzorem uchwał, przedłożenia uzasadnień do uchwał, uzupełnienia dokumentacji planistycznej. Uzyskane informacje i dane wykorzystywane były głównie do oceny legalności aktów oraz do rozpatrzenia skierowanych do organu nadzoru skarg lub wniosków;
- wezwali 10 razy organy gmin i raz organ powiatu odpowiednio na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy o SG i art. 85a ust. 1 ustawy o SP do podjęcia w terminie 30 dni uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. W wyniku wezwań w trzech gminach podjęto stosowne akty, w pozostałych przypadkach wojewodowie wydali – na podstawie art. 98a ust. 2 ustawy o SG i art. 85a ust. 2 ustawy o SP – zarządzenia zastępcze stwierdzające wygaśnięcie mandatu radnego;
- wydali 11 zarządzeń zastępczych na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 2, ust. 2, 3 i 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹⁷ w sprawie wprowadzenia udokumentowanych złóż kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

¹⁷ Dz. U. z 2026 r. poz. 69.

Wojewodowie nie korzystali natomiast z uprawnień do: wezwania wójta do zaprzestania naruszeń Konstytucji lub innych ustaw (art. 96 ust. 2 ustawy o SG), złożenia wniosku do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta (art. 96 ust. 2 ustawy o SG), wezwania rady powiatu lub sejmiku województwa do zastosowania przez radę lub sejmik niezbędnych środków, gdy powtarzających się naruszeń dopuszczał się zarząd powiatu lub zarząd województwa (art. 83 ust. 2 ustawy o SP, art. 84 ust. 2 ustawy o SW), złożenia wniosku do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu albo zarządu województwa (art. 83 ust. 2 ustawy o SP, art. 84 ust. 2 ustawy o SW), złożenia wniosków do Prezesa Rady Ministrów o powołanie komisarza rządowego (art. 97 ust. 3 ustawy o SG, art. 84 ust. 3 ustawy o SP, art. 85 ust. 3 ustawy o SW).

Działania prewencyjne i wspierające jst

W okresie objętym kontrolą wojewodowie podejmowali działania prewencyjne i wspierające jst w zakresie tworzenia prawa miejscowego. Obejmowały one m.in.:

- udział w spotkaniach z przedstawicielami jst, na których omawiano zagadnienia związane z nadzorem wojewody nad działalnością jst, gminnymi systemami gospodarowania odpadami komunalnymi, ograniczeniem prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne czy zmianą obowiązujących przepisów w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego;
- kierowanie wystąpień informacyjnych do organów jst w zakresie konieczności dostosowania aktów prawa miejscowego do zmian przepisów prawa, wprowadzenia nowych przepisów czy stosowania przepisów już obowiązujących;
- bieżące wsparcie prawne organów jst w przypadku zmiany przepisów i konieczności dostosowania do nich aktów prawa miejscowego, konsultowanie projektów aktów i udzielanie wyjaśnień przedstawicielom jst.

Przykłady

W **Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim** do organów wykonawczych jst skierowano trzy wystąpienia informacyjne w zakresie konieczności dostosowania aktów prawa miejscowego do zmian przepisów prawa z obszaru oświaty, pomocy społecznej i ułatwień w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz sześć wystąpień informacyjnych dotyczących wprowadzenia nowych przepisów i stosowania przepisów obowiązujących z obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ponadto pracownicy na bieżąco kontaktowali się z przedstawicielami jst w sprawach tworzenia samorządowych aktów prawa miejscowego, upowszechniania piśmiennictwa prawniczego i orzecznictwa sądowego. W związku ze zmianą przepisów w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w Urzędzie została zorganizowana wspólnie przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz Wojewodę konferencja pt. „Plan ogólny gminy – kluczowe informacje i praktyczne wskazówki”, w której wzięli udział przedstawiciele 150 gmin z terenu województwa lubelskiego.

W **Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim** podejmowano działania prewencyjne oraz wspierające, w szczególności w przypadku zmiany przepisów i konieczności dostosowania do nich aktów prawa miejscowego. Polegały one m.in. na:

- uczestnictwie pracowników w dwóch seminariach organizowanych przez Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego – jako prelegenci prezentujący wykłady pt. „Akty prawa miejscowego w praktyce nadzorczej Wojewody Lubuskiego” oraz pt. „Praktyka nadzorcza Wojewody Lubuskiego”;
- organizacji dla przedstawicieli jst szkolenia pt. „Orzecznictwo w sprawach z zakresu planowania przestrzennego” oraz konferencji pt. „Plan ogólny gminy – kluczowe informacje i praktyczne wskazówki”;
- przedstawianiu stanowiska organu nadzoru w zakresie interpretacji przepisów dotyczących nadzoru nad jst, w zależności od potrzeb lub na zapytanie przedstawicieli organów jst. W okresie objętym kontrolą skierowano 16 takich stanowisk dotyczących m.in. sposobu rozpatrywania skarg i wniosków przez radę gminy, uzgodnień regulaminu wynagradzania nauczycieli ze związkami zawodowymi, naruszenia przez radnego ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w przepisach funkcji lub działalności;
- opiniowaniu projektów uchwał w trakcie prowadzonych procedur planistycznych. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w projekcie uchwały sporządzana była do niego opinia, którą

przekazywano jst wraz z postanowieniem o uzgodnieniu projektu aktu w zakresie zadań rządowych. Nie było to ustawowo obligatoryjne zadanie organu nadzoru, jednak z obserwacji i analiz wynikało, że stanowiło skuteczne narzędzie zapobiegające stwierdzeniu nieważności aktów na etapie badania ich legalności.

5.2. REALIZACJA PRZEZ WOJEWODÓW ZADAŃ W ZAKRESIE OGŁASZANIA W WOJEWÓDZKIM DZIENNIKU URZĘDOWYM AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO, ROZSTRZYGNIEŃ NADZORCZYCH I WYROKÓW SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH UWZGLĘDNIAJĄCYCH SKARGI NA AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO STANOWIONEGO PRZEZ ORGANY JST.

Wojewodowie co do zasady realizowali obowiązki w zakresie ogłaszania aktów prawa miejscowego stanowiącego przez jst, a także rozstrzygnięć nadzorczych i wyroków sądów administracyjnych stwierdzających ich nieważność. Działania w tym zakresie wobec części aktów i orzeczeń wykonywali jednak opieszale. Ponadto u dwóch Wojewodów stwierdzono przypadki nieogłoszenia ww. aktów lub rozstrzygnięcia.

Nieprawidłowe publikowanie aktów prawa miejscowego

Zgodnie z art. 3 ustawy o OAN akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Na potrzeby kontroli przyjęto, że termin niezwłocznie oznacza bez zbędnej zwłoki, tj. w terminie 14 dni od dnia otrzymania aktu do publikacji. Ponadto za stan nieprawidłowy przyjęto tylko takie przekroczenie ww. terminu, które było zależne od organu nadzoru. W wyniku badania realizacji przez urzędy wojewódzkie obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego przekazanych przez jst do publikacji ustalono, że 51 ze 130 zbadanych aktów – wbrew ww. przepisowi – ogłoszono z nieuzasadnioną zwłoką (44) albo nie ogłoszono w ogóle (siedem). Przypadki nieprawidłowego działania stwierdzono w każdym z kontrolowanych urzędów, przy czym dotyczące nieogłoszenia aktów – tylko w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim. Z nieuzasadnioną zwłoką ogłoszono – w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim 21 aktów (72% zbadanych), w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim – 18 (49%), w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim – cztery (13%), a w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim – jeden (4%). W skrajnych przypadkach na ogłoszenie aktów w poszczególnych urzędach trzeba było czekać odpowiednio – 54, 74, 32 i 18 dni od dnia ich wpływu do publikacji.

W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim przyczyną ww. opóźnień była m.in. przyjęta praktyka, zgodnie z którą wstrzymywano publikację aktów, w stosunku do których prowadzono postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności do zakończenia ich oceny pod względem zgodności z prawem. Uchwały publikowane były łącznie

z rozstrzygnięciami nadzorczymi. W pozostałych urzędach proces publikacji aktów przebiegał niezależnie od procedury nadzorczej. Jako przyczyny zwłoki podawano m.in. aktualne obłożenie pracą pracowników, konieczność publikacji aktów prawnych wymagających pilnego ogłoszenia, absencje pracowników i przeoczenie.

Niezależność obowiązku niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych od prowadzonych postępowań nadzorczych powoduje jednak, że część uchwał organów jst wchodzi w życie w trakcie postępowań nadzorczych, które kończą się ich unieważnieniem. Przykładowo w Dziennikach Urzędowych Województwa Lubelskiego i Lubuskiego opublikowano odpowiednio 504 i 101 aktów prawa miejscowego, które weszły w życie przed wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających ich nieważność w całości lub w części.

Opieszale ogłaszanie orzeczeń dotyczących aktów prawa miejscowego

W trzech Urzędach Wojewódzkich: Pomorskim, Lubuskim i Warmińsko-Mazurskim stwierdzono przypadki opieszałości w ogłaszaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego stanowiących przez jst, a w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim również – wyroków sądu administracyjnego uwzględniających skargi na te akty. Po upływie – przyjętego na potrzeby kontroli terminu 14 dni – od dnia wydania rozstrzygnięć nadzorczych ogłoszono 19 z nich (z 36 zbadanych w tych urzędach) i od przekazania wyroku ogłoszono sześć z nich (z 10 zbadanych). W skrajnym przypadku na ogłoszenie rozstrzygnięcia trzeba było czekać 1,5 roku.

Przykłady

W **Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim** 10 z 16 objętych kontrolą rozstrzygnięć nadzorczych ogłoszono w wojewódzkim dzienniku urzędowym po upływie od 22 dni do ponad 1,5 roku od ich wydania.

W **Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim** pięć z 10 skontrolowanych rozstrzygnięć nadzorczych ogłoszono po upływie od 18 do 25 dni od ich wydania.

W **Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim** cztery z 10 objętych kontrolą rozstrzygnięć nadzorczych ogłoszono po upływie od 21 do 38 dni od ich wydania, a sześć z 10 skontrolowanych wyroków sądów administracyjnych ogłoszono po upływie od 15 do 21 dni od ich wpływu do urzędu.

W Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono ponadto przypadek nieogłoszenia, wbrew art. 13 pkt 8a ustawy o OAN, rozstrzygnięcia nadzorczego dotyczącego aktu prawa miejscowego.

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim wszystkie zbadane orzeczenia dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiącego przez jst ogłoszono do 14 dni od wydania rozstrzygnięcia i wpływu wyroku do urzędu.

5.3. WYKONYWANIE PRZEZ ORGANY WYKONAWCZE JST ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z REALIZACJĄ PRZEZ WOJEWODÓW KOMPETENCJI NADZORCZYCH

Skontrolowane jst przeważnie właściwie wykonywały zadania związane z realizacją przez wojewodów kompetencji nadzorczych. Stwierdzono jednak przypadki nieprawidłowej albo nierzetelnej realizacji części zadań, dotyczące głównie nieprzekazania wojewodzie trzech uchwał (z 313 zbadanych) podlegających jego właściwości nadzorczej oraz stosowania uchwały, której wykonanie zostało wstrzymane z mocy prawa.

Organizacja zadań

W skontrolowanych jst przekazywanie uchwał rady do nadzoru wojewody należało do zadań komórki lub stanowiska odpowiedzialnego za obsługę rady. Za udzielanie informacji i danych wojewodzie na jego żądanie oraz podejmowanie działań naprawczych, w tym przygotowanie projektów kolejnych uchwał regulujących zagadnienia ujęte w uchwałach, których nieważność stwierdził wojewoda zazwyczaj odpowiadały właściwe komórki merytoryczne we współpracy z radcami prawnymi.

Problemy dotyczące systemu nadzoru

Sześć jednostek zgłosiło problemy związane z realizacją przez wojewodę kompetencji nadzorczych oraz spostrzeżenia dotyczące funkcjonującego systemu nadzoru, potwierdzające ustalenia kontroli, które dotyczyły m.in.:

- niespójności w zakresie oceny przez wojewodę podobnych przedmiotowo uchwał;
- zmieniającego się orzecznictwa sądowego, które powodowało, że organy prokuratury składały skargi do sądu administracyjnego na funkcjonujące w gminach uchwały wnosząc o stwierdzenie ich nieważności;
- sytuacji, w której po opublikowaniu uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wojewoda zawiadamiał o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały, co powodowało chaos w porządku prawnym danej jst;
- określenia właściwego organu nadzoru, któremu należało przekazać część uchwał do nadzoru, co wynikało z braku definicji legalnej pojęcia „sprawy finansowej”.

Terminowe przekazywanie większości uchwał do nadzoru wojewody

Skontrolowane jst w latach 2023-2025 (I półrocze) przekazały wojewodom do nadzoru ponad 2,8 tys. uchwał podjętych przez ich organy stanowiące. Żadna z tych uchwał nie stanowiła przepisów porządkowych, o których mowa w art. 40 ust. 3 ustawy o SG i art. 41 ust. 1 ustawy o SP. W ww. okresie nie przekazano wojewodom żadnego zarządzenia wójta albo burmistrza stanowiącego przepisy porządkowe, o których mowa w art. 41 ust. 2 ustawy o SG, ponieważ nie podejmowali oni takich zarządzeń.

Na podstawie badania 313 uchwał podlegających kompetencji nadzorczej wojewody, które wydane zostały przez organy stanowiące jst ustalono, że 310 z nich przekazano wojewodom w ustawowym terminie siedmiu dni od

dnia ich podjęcia. Tylko trzy badane uchwały – dwie Rady Powiatu Wejherowskiego i jedna Rady Miasta Małomice zostały przekazane omyłkowo do RIO, zamiast do wojewodów. Wszystkie trzy uchwały zostały przez RIO przekazane zgodnie z właściwością do wojewodów.

Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Wejherowie** dwie uchwały Rady Powiatu – w sprawie ustalenia na rok 2025 wysokości opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu oraz wysokości kosztów powstałych w wyniku wydania dyspozycji usunięcia a następnie odstąpienia od usunięcia pojazdu oraz w sprawie zmiany regulaminu wynagradzania nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Powiat Wejherowski – wbrew art. 78 ust. 1 ustawy o SP – nie zostały przedłożone Wojewodzie. Omyłkowo przekazano je do RIO w Gdańsku, która zgodnie z właściwością rzeczową przekazała uchwały do Wojewody.

Choć w skontrolowanych jst skala nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązku przekazywania wojewodom uchwał była marginalna (1% zbadanych), to jednak informacje uzyskane w trakcie kontroli wskazują, że wybór właściwego organu nadzoru, któremu należało przekazać niektóre uchwały bywał dla jst problematyczny. Z tego powodu niektóre uchwały przekazywano jednocześnie do obu organów nadzoru. Praktykę taką stosowały na przykład Urząd Gminy Przdokowo i Starostwa Powiatowe w Tczewie i w Wejherowie.

Rzetelne udzielanie wojewodzie informacji i danych

Do dziewięciu skontrolowanych urzędów¹⁸ wpłynęło łącznie 56 pism od wojewodów z żądaniem na podstawie art. 77a ustawy o SP albo art. 88 ustawy o SG udzielenia informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania powiatu albo gminy niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Dotyczyły one między innymi wezwania do przekazania podjętych aktów przez organy wykonawcze powiatu albo gminy, przekazania uzasadnienia do uchwały, udzielenia wyjaśnień do uchwały w związku ze złożoną skargą, udzielenia informacji dotyczącej procedowania projektu uchwały.

W wyniku badania 29 spraw dotyczących realizacji żądań wojewodów ustalono, że jst rzetelnie i w wyznaczonym przez wojewodów terminie udzieliły wszystkich informacji i danych.

Liczba uchwał objętych postępowaniami

Wojewodowie w latach 2023-2025 (I półrocze) prowadzili łącznie 118 postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności aktów wydanych przez organy skontrolowanych jst, z których 107 zakończyło się wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność aktów w całości

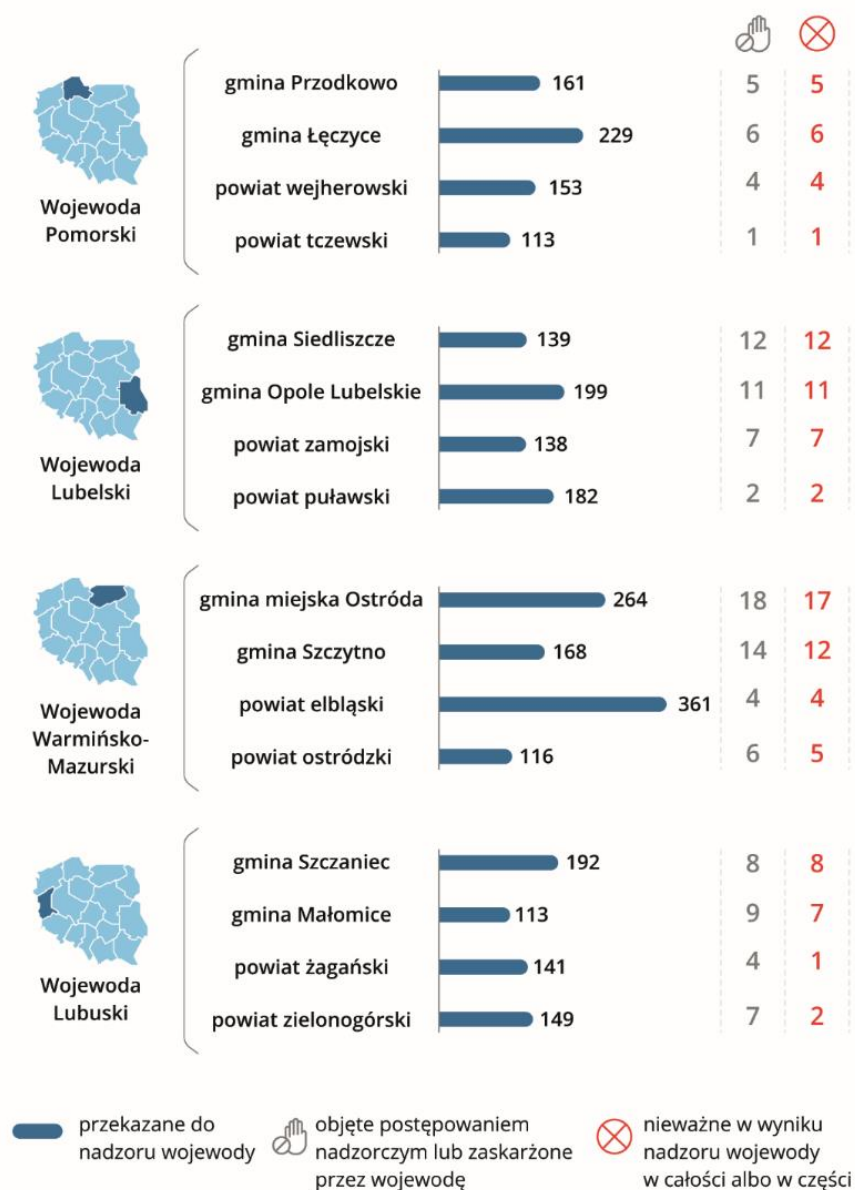
¹⁸ Urzędy Gmin: Siedliszcze, Szczytno, Szczaniec, Urzędy Miejskie w Ostródzie, Małomicach, Starostwa Powiatowe w Wejherowie, Ostródzie, Żaganu i Zielonej Górze.

(38) albo w części (69). Tylko jedno rozstrzygnięcie nadzorcze zostało zaskarżone i w konsekwencji uchylone przez WSA. Skargę na to rozstrzygnięcie złożył Powiat Wejherowski. Pozostałe jst nie korzystały z możliwości zaskarżenia orzeczeń wojewody.

W 11 postępowaniach – wojewoda wskazał nieistotne naruszenie prawa, złożył skargę do WSA, skierował pismo, w którym zalecił zmianę sposobu postępowania z petycjami, odstąpił od wydania rozstrzygnięcia w wyniku dokonanej analizy prawnej albo jst we własnym zakresie dokonały poprawy aktów, których dotyczyły zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Infografika nr 6

Postępowania nadzorcze wobec uchwał podjętych przez organy stanowiące jst w latach 2023–2025 (I półrocze)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wojewodowie prowadzili postępowania nadzorcze w stosunku do aktów regulujących różne zagadnienia, w tym na przykład uchwał w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych, w sprawie wysokości diet radnych i zwrotu kosztów podróży służbowych czy w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

W okresie objętym kontrolą WSA prowadziły dziewięć postępowań ze skarg wojewodów na uchwały podjęte w sześciu jst¹⁹, w wyniku których wydane zostały wyroki stwierdzające nieważność sześciu uchwał – w całości (cztery) i w części (dwie). Pozostałe trzy postępowania zakończyły się oddaleniem skarg.

Ponadto WSA prowadziły 31 postępowań ze skarg innych podmiotów niż wojewoda na 26 uchwał podjętych w dziewięciu jst.²⁰ Najwięcej skarg złożyli prokuratorzy prokuratur regionalnych – 12 skarg na 12 uchwał podjętych przed okresem objętym kontrolą w sprawie wysokości diet dla radnych oraz wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych. Najstarsza zaskarżona przez prokuratora uchwała podjęta została w 2014 r. Pozostałe skargi złożyły m.in. osoby fizyczne, gminy i przedsiębiorcy. Tylko 11 postępowań (siedem ze skargi prokuratorów i cztery ze skargi innych podmiotów) zakończyło się wydaniem w okresie objętym kontrolą wyroku stwierdzającego nieważność uchwały w całości (sześć) albo w części (pięć). W przypadku pozostałych postępowań skargi zostały oddalone, odrzucone albo postępowania były do zakończenia kontroli w toku.

**Działania po
stwierdzeniu
nieważności uchwał**

W wyniku badania działań podejmowanych w jst w związku ze stwierdzeniem nieważności 89 uchwał – 82 przez wojewodę (48 w części i 34 w całości) i siedmiu przez WSA w sprawach ze skarg wojewody (dwóch w części i pięciu w całości) ustalono, że działania te były podejmowane w sposób zależny od przyczyn i zakresu stwierdzonej nieważności, w tym m.in. poprzez:

- przedłożenie organowi stanowiącemu projektu nowej uchwały regulującej sprawę określone w unieważnionym akcie uwzględniającego stanowisko wojewody wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym. Działania takie zostały podjęte w 10 jst²¹ po stwierdzeniu nieważności 31 uchwał. W pozostałych przypadkach nowe uchwały nie zostały podjęte m.in. dlatego, że przyczyną unieważnienia aktów uchwalonych przez

¹⁹ Gminach: Łęczyce, Siedliszcze i Szczaniec; miastach Opole Lubelskie i Ostróda oraz powiecie żagańskim.

²⁰ Gminach: Przdokowo i Szczytno; miastach Opole Lubelskie i Ostróda oraz powiatach wejherowskim, tczewskim, zamojskim, ostródzkim, żagańskim.

²¹ Gminach: Łęczyce, Siedliszcze, Szczytno, Szczaniec; miastach Opole Lubelskie i Ostróda oraz powiatach tczewskim, zamojskim, elbląskim, zielonogórskim.

- organy stanowiące był brak upoważnienia ustawowego do uregulowania materii w nich określonej;
- podjęcie uchwały przez organ wykonawczy w przypadku, gdy nieważność została stwierdzona z powodu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jst w sprawie, w której właściwym był organ wykonawczy;
 - zamieszczenie informacji o rozstrzygnięciu nadzorczym na stronie Biuletynu Informacji Publicznej jst.

Przykłady

W związku z unieważnieniem przez Wojewodę Pomorskiego uchwały nr VII/X/76/25 Rady Powiatu Wejherowskiego z 31 stycznia 2025 r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat wejherowski, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat oraz form i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane w roku 2025, **Zarząd Powiatu Wejherowskiego** w ciągu 10 dni od otrzymania rozstrzygnięcia nadzorczego podjął uchwałę regulującą ww. sprawę²².

Rozstrzygnięciem nadzorczym z 15 stycznia 2025 r. Wojewoda Lubelski stwierdził nieważność dwóch uchwał Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego²³ z powodu niewyłożenia przez **Burmistrza Opola Lubelskiego** projektu zmiany planu do publicznego wglądu w sposób przewidziany w ustawie, co stanowiło istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego. Ponadto w ocenie organu nadzoru ustalenia § 13 ust. 1 i ust. 2 ww. uchwał wzajemnie się wykluczały, co powodowało brak jednoznacznego przesądzenia, czy w strefach oddziaływania linii elektroenergetycznych istniał faktyczny zakaz lokalizowania zabudowy, czy jednak dopuszczano jej realizację. Projekty nowych uchwał w tym zakresie zostały przedłożone Radzie Miejskiej 21 maja 2025 r., tj. po 93 dniach od prawomocnego stwierdzenia nieważności uchwał w całości. Rada Miejska 28 maja 2025 r. podjęła uchwały: nr XII/107/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Opole Lubelskie „Przemysłowa” i nr XII/108/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego

²² Nr VII/180/25 z 17 marca 2025 r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Wejherowski, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat oraz form i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane w roku 2025.

²³ Uchwała nr VIII/76/2024 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z 18 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Opole Lubelskie „Przemysłowa” oraz uchwały nr VIII/77/2024 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z 18 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Opole Lubelskie.

planu zagospodarowania przestrzennego gminy Opole Lubelskie, które weszły w życie po 14 dniach od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego (tj. 10 czerwca 2025 r.). Procedowanie projektów nowych uchwał nastąpiło we właściwym trybie.

W **Starostwie Powiatowym w Ostródzie** w przypadku rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody stwierdzających nieważność sześciu uchwał w części zamieszczono treść rozstrzygnięć pod uchwałami opublikowanymi na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa.

Nie stwierdzono przypadków konieczności podejmowania przez skontrolowane jst działań odwracających skutki stosowania aktów, których nieważność została stwierdzona w wyniku działalności nadzorczej wojewody. Wynikało to głównie z niewykonywania większości z nich, a także niezidentyfikowania sytuacji, w których konieczność podjęcia określonych działań wynikałaby z przepisów prawa. W przypadkach stwierdzenia nieważności uchwał w części uchwały te obowiązywały w zakresie nieobjętym rozstrzygnięciami nadzorczymi i mogły być w tym zakresie wykonywane.

Ustalono jednak przypadki nieprawidłowego albo nierzetelnego działania mające związek ze stwierdzeniem nieważności uchwał w sześciu jst.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Wejherowie** nie ogłoszono jednolitego tekstu uchwały w sprawie zmiany regulaminu wynagradzania nauczycieli²⁴ po stwierdzeniu przez Wojewodę jej nieważności w części dotyczącej tekstu jednolitego. Było to niezgodne z art. 16 ust. 3 ustawy o OAN, według którego tekst jednolity ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany.

W **Urzędzie Gminy Szczytno** przez okres blisko trzech lat nie zapewniono rzetelnego przygotowania projektów dwóch uchwał w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, tj. w sposób zapewniający zgodność tych projektów z przepisami prawa. W konsekwencji dwie uchwały²⁵ podjęte na podstawie tych projektów zostały uznane za nieważne odpowiednio

²⁴ Uchwała nr VI/XL/550/23 z 16 czerwca 2023 r. w sprawie zmiany regulaminu wynagradzania nauczycieli w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat wejherowski.

²⁵ Uchwała Nr LIII/391/2022 Rady Gminy Szczytno z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Szczytno, uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach oraz Uchwała Nr XII/81/2025 Rady Gminy Szczytno z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Szczytno.

przez WSA i wojewodę. Nie dotrzymano także, wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych²⁶, terminu zobowiązującego do ustalenia wysokości ww. stawek, tj. nie rzadziej niż raz na dwa lata.

W **Urzędzie Miejskim w Małomicach** w niedostateczny sposób nadzorowano oraz informowano podległą jednostkę – Ośrodek Pomocy Społecznej w Małomicach – o skutkach skrócenia *vacatio legis* uchwały nr LI/257/2022 z 16 grudnia 2022 r. w związku z jej publikacją w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z dniem 22 grudnia 2022 r. i wejściem w życie z dniem 6 stycznia 2023 r., a także o skutkach rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubuskiego z dnia 1 lutego 2023 r. i wpływie ww. zdarzeń na stosowanie ww. uchwały. W konsekwencji w Ośrodku Pomocy Społecznej z upoważnienia Burmistrza Małomic wydano w lutym 2023 r. 18 decyzji z zaniżoną stawką godzinową 22,50 zł za usługi opiekuńcze na podstawie dotychczasowej uchwały nr XL/207/2021 z 15 grudnia 2021 r. zamiast obowiązującej od 6 stycznia 2023 r. stawki godzinowej 24 zł z uchwały nr LI/257/2022 z 16 grudnia 2022 r. oraz w styczniu 2023 r. 16 decyzji, w których określono zwiększoną stawkę wynikającą z uchwały nr LI/257/2022 z 16 grudnia 2022 r. przed wejściem tej uchwały w życie (24 zł za godzinę zamiast stawki 22,50 zł za godzinę opieki).

Działania w zakresie poprawy aktów

W czterech j.s.t., do których Wojewoda Warmińsko-Mazurski zwrócił się w ramach działań nadzorczych o dokonanie zmian w uchwałach organów stanowiących we własnym zakresie, podjęto działania skutkujące przyjęciem przez ww. organy stosownych uchwał zmieniających.

Ponadto w jednej j.s.t., po otrzymaniu zawiadomień o wszczęciu przez Wojewodę Lubuskiego postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności pięciu uchwał, podjęto we własnym zakresie działania skutkujące przyjęciem przez jej organ stanowiący stosownych uchwał zmieniających oraz nowych uchwał uchylających wadliwe akty.

Niewykonywanie uchwał w przypadku stwierdzenia ich nieważności

Badanie stosowania 77 uchwał, których nieważność stwierdził wojewoda (27 w całości i 50 w części) od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wykazało, że 76 z nich nie było wykonywanych w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, natomiast jedną wykonywano – w Urzędzie Gminy Szczytno, wbrew art. 92 ust. 1 ustawy o SG, zgodnie z którym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. 10 z ww. uchwał unieważnionych w całości, stanowiących akty prawa miejscowego, nie zostało ogłoszonych w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

²⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 244.

Przykład

W **Urzędzie Gminy Szczytno** w dniach 6-15 lutego 2023 r. zawarto 15 umów określających zakres zleconych przez Gminę zadań publicznych oraz wysokość przyznanej dotacji na ich realizację (172,5 tys. zł) z organizacjami pozarządowymi wybranymi na podstawie uchwały Nr LXIV/448/2022 Rady Gminy Szczytno z 7 grudnia 2022 r.²⁷, której wykonanie zostało wstrzymane z mocy prawa z dniem 18 stycznia 2023 r., tj. dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego jej nieważność w całości.

W żadnej z kontrolowanych j.s.t. nie było przypadku wstrzymania przez wojewodów wykonania uchwał przy wszczęciu lub w toku postępowania nadzorczego. Wstrzymania wykonania uchwał nie zastosował również sąd w sprawach ze skargi wojewody.

**Nieistotne
naruszenie prawa**

Nieistotne naruszenie prawa zostało wskazane w dwóch uchwałach organów stanowiących jst. Dotyczyło ono naruszenia zasad techniki prawodawczej oraz błędów w zakresie trybu uchwalenia i treści załączników do uchwały.

**Brak wezwań wojewody
do podjęcia aktu i brak
zarządzeń zastępczych**

Wojewodowie nie wzywali organów j.s.t. do podjęcia aktów w sprawach²⁸ określonych w art. 85a ust. 1 ustawy o SP oraz art. 98a ust. 1 ustawy o SG. Do żadnej jst nie wpłynęły zarządzenia zastępcze wojewody²⁹.

²⁷ w sprawie uchwalenia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

²⁸ Dotyczących nieodwołania ze stanowiska lub nierozwiązania umowy o pracę, pomimo zaistnienia wskazanych w ustawach samorządowych przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, członkiem zarządu powiatu, sekretarzem gminy lub powiatu, skarbnikiem gminy lub powiatu, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy lub powiatu, osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego gminną lub powiatową osobą prawną.

²⁹ Dotyczące przypadku niepodjęcia przez j.s.t. odpowiedniego aktu w sprawach wymienionych powyżej oraz określonych w ustawach szczegółowych z zakresu materialnego prawa administracyjnego, w szczególności planowania i zagospodarowania przestrzennego, czy organizowania zgromadzeń cyklicznych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy wojewodowie prawidłowo i rzetelnie realizowali kompetencje nadzorcze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a także czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo i rzetelnie wykonywały zadania związane z realizacją przez wojewodów tych kompetencji?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy wojewoda prawidłowo i rzetelnie realizował kompetencje nadzorcze nad działalnością jst? 2. Czy wojewoda prawidłowo i rzetelnie realizował zadania w zakresie ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych i wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez organy jst? 3. Czy organy wykonawcze jst prawidłowo i rzetelnie wykonywały zadania związane z realizacją przez wojewodów kompetencji nadzorczych?
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono w czterech Urzędach Wojewódzkich – Pomorskim, Lubelskim, Warmińsko-Mazurskim i Lubuskim, w ośmiu Starostwach Powiatowych – w Tczewie, Wejherowie, Puławach, Zamościu, Elblągu, Ostródzie, Żaganiu i Zielonej Górze, czterech Urzędach Gmin – Łęczycy, Przodkowo, Szczytno i Szczaniec oraz czterech Urzędach Miejskich – w Siedliszczu, Opolu Lubelskim, Ostródzie i Małomicach.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK w urzędach wojewódzkich oraz art. 2 ust. 2 ustawy o NIK w starostwach powiatowych i urzędach gmin z uwzględnieniem kryteriów legalności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2025 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli pozyskano informacje od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczące sposobu sprawdzania jednolitości weryfikacji prawnej aktów normatywnych dokonywanej przez wojewodów w ramach nadzoru nad działalnością jst, interpretacji odpowiedniego stosowania przepisów K.p.a. w postępowaniach nadzorczych prowadzonych przez wojewodów oraz problemów w zakresie sprawowania przez wojewodów nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy jst. Pozyskano również informacje od 12 wojewodów nieobjętych kontrolą o stosowanych praktykach prowadzenia postępowań w ramach nadzoru nad działalnością jst.
Pozostałe informacje	Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Przeprowadzono ją w okresie od 9 czerwca 2025 r. do 31 października 2025 r.

Wyniki kontroli zaprezentowano w 20 wystąpieniach pokontrolnych. W 10 z nich sformułowano łącznie 20 wniosków pokontrolnych. Dotyczyły one przede wszystkim:

- zapewnienia jednolitej interpretacji aktów prawnych regulujących tę samą sferę działalności jst;
- zapewnienia niezwłocznego publikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego i wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego;
- podjęcia działań w celu wyeliminowania przypadków nieprzekazywania Wojewodzie uchwał należących do jego kompetencji nadzorczej.

Z otrzymanych informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 19 wniosków, a jeden był w trakcie realizacji.

Ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości nie miały wymiaru finansowego.

Do trzech wystąpień pokontrolnych kierownicy jednostek kontrolowanych zgłosili łącznie 12 zastrzeżeń, z których pięć uwzględniono w całości, jedno uwzględniono w części i sześć oddalono.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Gdańsku	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	Beata Rutkiewicz Wojewoda Pomorski od 20 grudnia 2023 r. Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnił: Dariusz Drelich Wojewoda Pomorski od 9 grudnia 2015 r. do 19 grudnia 2023 r.
2.		Starostwo Powiatowe w Tczewie	Mirosław Augustyn Starosta Tczewski
3.		Starostwo Powiatowe w Wejherowie	Marcin Kaczmarek Starosta Wejherowski od 6 maja 2024 r. Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełniła: Gabriela Lisius Starosta Wejherowski od 1 grudnia 2014 r. do 5 maja 2024 r.
4.		Urząd Gminy Łęczyce	Piotr Wittbrodt Wójt Gminy Łęczyce
5.		Urząd Gminy Przodkowo	Andrzej Wyrzykowski Wójt Gminy Przodkowo

6.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Krzysztof Komorski Wojewoda Lubelski od 20 grudnia 2023 r. Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnił: Lech Sprawka Wojewoda Lubelski od 25 listopada 2019 r. do 19 grudnia 2023 r.
7.		Starostwo Powiatowe w Puławach	Teresa Gutowska Starosta Puławski od 7 maja 2024 r. Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełniła: Danuta Smaga Starosta Puławski od 22 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r.
8.		Starostwo Powiatowe w Zamościu	Stanisław Grzeško Starosta Zamojski
9.		Urząd Miejski w Siedliszczu	Hieronim Zonik Burmistrz Siedliszcza
10.		Urząd Miejski w Opolu Lubelskim	Sławomir Plis Burmistrz Opolu Lubelskiego
11.	Delegatura NIK w Olsztynie	Warmińsko- Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie	Radosław Król Wojewoda Warmińsko-Mazurski od 20 grudnia 2023 r. Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnili: Artur Chojecki Wojewoda Warmińsko-Mazurski od 8 grudnia 2015 r. do 1 listopada 2023 r. Piotr Opaczewski drugi Wicewojewoda od 2 listopada 2023 r. do 19 grudnia 2023 r.
12.		Starostwo Powiatowe w Elblągu	Maciej Romanowski Starosta Elbląski
13.		Starostwo Powiatowe w Ostródzie	Andrzej Wiczkowski Starosta Ostródzki
14.		Urząd Miejski w Ostródzie	Rafał Dąbrowski Burmistrz Miasta Ostróda od 7 maja 2024 r. Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnił: Zbigniew Michalak Burmistrz Miasta Ostróda od 19 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r.
15.		Urząd Gminy Szczytno	Sławomir Wojciechowski Wójt Gminy Szczytno

16.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim	Marek Cebula Wojewoda Lubuski od 22 grudnia 2023 r. Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnili: Władysław Dajczak Wojewoda Lubuski do 2 listopada 2023 r. Wojciech Perczak I Wicewojewoda Lubuski od 3 listopada 2023 r. do 20 grudnia 2023 r. Olimpia Tomczyk-Iwko II Wicewojewoda Lubuski 21 grudnia 2023 r.
17.		Starostwo Powiatowe w Żaganiu	Anna Michalczuk Starosta Żagański od 23 maja 2024 r. Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnił: Henryk Janowicz Starosta Żagański od 1 grudnia 2014 r. do 23 maja 2024 r.
18.		Starostwo Powiatowe w Zielonej Górze	Tadeusz Pająk Starosta Zielonogórski od 6 maja 2024 r. Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnił: Krzysztof Romankiewicz Starosta Zielonogórski od 20 listopada 2018 r. do 5 maja 2024 r.
19.		Urząd Gminy Szczaniec	Maciej Sierkowski Wójt Gminy Szczaniec od 21 kwietnia 2024 r. Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnił: Krzysztof Neryng Wójt Gminy Szczaniec od 1 stycznia 2023 r. do 20 kwietnia 2024 r.
20.		Urząd Miejski w Małomicach	Paweł Gorzków Burmistrz Małomic od 7 kwietnia 2024 r. Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełniła: Małgorzata Sendecka Burmistrz Małomic od 1 stycznia 2023 r. do 6 kwietnia 2024 r.

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – rzetelne i prawidłowe przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji działań w zakresie nadzoru nad działalnością jst, – prawidłowe i rzetelne prowadzenie postępowań nadzorczych, które zakończyły się wydaniem orzeczenia o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części, – objęcie weryfikacją formalno-prawną wszystkich aktów prawa miejscowego przedłożonych wojewodzie przez jst, – rzetelne dokumentowanie weryfikacji prawnej ośmiu uchwał i zarządzeń. 	<ul style="list-style-type: none"> – niestosowanie środka nadzoru w postaci wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, – udokumentowanie weryfikacji prawnej dwóch aktów prawa miejscowego niezgodnie z przyjętą procedurą wewnętrzną, – częściowo niejednolite podejście interpretacyjne do postanowień aktów – poszczególnych jst, regulujących tę samą sferę działalności, – nieuzasadniona zwłoka – w ogłaszaniu części aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego i wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na – akty prawa miejscowego stanowiącego przez organy.
2.	Starostwo Powiatowe w Tczewie	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, – niepodjęcie czynności na podstawie uchwały, której nieważność stwierdził Wojewoda, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności. 	–
3.	Starostwo Powiatowe w Wejherowie	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie 18 uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, – rzetelne udzielenie Wojewodzie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania powiatu, – podjęcie odpowiednich działań w związku ze stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu dofinansowania form 	<ul style="list-style-type: none"> – nieprzekazanie Wojewodzie dwóch uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, – nieogłoszenie, wbrew obowiązkowi wynikającemu z ustawy o OAN, jednolitego tekstu uchwały (po stwierdzeniu przez Wojewodę nieważności tej uchwały w części dotyczącej tekstu jednolitego).

			<p>doskonalenia zawodowego nauczycieli,</p> <ul style="list-style-type: none"> – niepodjęcie czynności na podstawie uchwał, których nieważność stwierdził Wojewoda, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności. 	
4.	Urząd Gminy Łęczyce	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, – przedłożenie Radzie Gminy – po stwierdzeniu przez Wojewodę nieważności czterech uchwał w całości – projektów nowych uchwał, – niepodjęcie czynności na podstawie uchwał, których nieważność stwierdził Wojewoda, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności. 	–
5.	Urząd Gminy Przekładowo	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, – niepodjęcie czynności na podstawie uchwał, których nieważność stwierdził Wojewoda, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności. 	–
6.	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – rzetelne i prawidłowe przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji działań w zakresie nadzoru nad działalnością jst, – objęcie weryfikacją formalno-prawną wszystkich aktów prawa miejscowego przedłożonych wojewodzie przez jst, – rzetelne dokumentowanie weryfikacji prawnej uchwał i zarządzeń, – każdorazowe pisemne informowanie organów jst o wszczęciu i zakończeniu – postępowań nadzorczych, – niezwłoczna, niezależna od prowadzonych postępowań nadzorczych, publikacja w dzienniku urzędowym wyroków sądów 	– nieuzasadniona zwłoka w ogłoszeniu jednej uchwały jst.

			administracyjnych oraz wydawanych rozstrzygnięć – nadzorczych dla aktów prawa miejscowego.	
7.	Starostwo Powiatowe w Puławach	pozytywna	– zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej.	
8.	Starostwo Powiatowe w Zamościu	pozytywna	– zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, – podjęcie odpowiednich działań po otrzymaniu orzeczeń o nieważności aktów.	
9.	Urząd Miejski w Siedliszczu	pozytywna	– zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, – rzetelne udzielenie Wojewodzie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, – podejmowanie odpowiednich działań w związku ze stwierdzeniem nieważności wydawanych aktów.	
10.	Urząd Miejski w Opolu Lubelskim	pozytywna	– zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, – podejmowanie odpowiednich działań w związku ze stwierdzeniem nieważności wydawanych aktów.	–
11.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie	w formie opisowej	– rzetelne i prawidłowe przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji działań w zakresie nadzoru nad działalnością jst, – prawidłowe i terminowe wydawanie rozstrzygnięć nadzorczych, w tym pisemne zawiadamianie strony – o wszczęciu postępowań zakończonych wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, – objęcie weryfikacją formalno-prawną wszystkich aktów prawa miejscowego przedłożonych wojewodzie przez jst,	– w trzech przypadkach przed wskazaniem, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa, nie zawiadomiono pisemnie organów jst o wszczęciu postępowania nadzorczego, – częściowo nierzetelnie dokumentowano weryfikację formalno-prawną aktów – prawnych niebędących aktami prawa miejscowego – niezakończanie wszczętych postępowań nadzorczych, które stały się bezprzedmiotowe, – niejednolite podejście,

			<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowa i terminowa publikacja wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na - akty prawa miejscowego stanowiącego przez organy jst. 	<ul style="list-style-type: none"> - Interpretacyjne dotyczące legalności aktów regulujących tę samą sferę działalności, - nieopublikowanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym sześciu uchwał stanowiących akty prawa miejscowego, - nieuzasadniona zwłoka - w ogłaszaniu części aktów prawa miejscowego i rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego.
12.	Starostwo Powiatowe w Elblągu	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, - podejmowanie odpowiednich działań w związku ze stwierdzeniem nieważności wydawanych aktów. 	-
13.	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, - rzetelne udzielenie Wojewodzie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania powiatu, - podejmowanie odpowiednich działań w związku ze stwierdzeniem nieważności wydawanych aktów. 	-
14.	Urząd Miejski w Ostródzie	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, - rzetelne udzielenie Wojewodzie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, - podejmowanie odpowiednich działań w związku ze stwierdzeniem nieważności wydawanych aktów, - dokonanie bez zwłoki we własnym zakresie zmian uchwał zadeklarowanych Wojewodzie. 	-
15.	Urząd Gminy Szczytno	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie 	<ul style="list-style-type: none"> - podejmowaniu działań na podstawie uchwały,

			<p>uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej,</p> <ul style="list-style-type: none"> – przygotowywanie projektów nowych uchwał w przypadku stwierdzenia nieważności w całości. 	<p>której wykonanie zostało wstrzymane z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego,</p> <ul style="list-style-type: none"> – nieopracowaniu przez ponad trzy lata zgodnego z prawem projektu uchwały po stwierdzeniu nieważności, pomimo obowiązku ustalenia kwestii objętych nieważną uchwałą nie rzadziej niż raz na dwa lata.
16.	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – rzetelne i prawidłowe przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji działań w zakresie nadzoru nad działalnością jst, – przeprowadzenie audytu działalności nadzorczej, obejmującej również badanie – jednolitości ocen aktów normatywnych organów jst w ramach działalności nadzorczej, – rzetelne dokumentowanie weryfikacji prawnej uchwał i zarządzeń, – prawidłowe i rzetelne prowadzenie postępowań nadzorczych, – prawidłowa i terminowa publikacja wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na – akty prawa miejscowego stanowionego przez organy jst. 	<ul style="list-style-type: none"> – częściowo niejednolite podejście interpretacyjne do postanowień aktów – poszczególnych jst, regulujących tę samą sferę działalności, – nieuzasadniona zwłoka – w ogłaszaniu części aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego/
17.	Starostwo Powiatowe w Żaganiu	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, – rzetelne udzielenie Wojewodzie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania powiatu. 	<ul style="list-style-type: none"> – nieprzekazanie do publikacji uchwały będącej aktem prawa miejscowego.
18.	Starostwo Powiatowe w Zielonej Górze	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, – rzetelne udzielenie Wojewodzie informacji i danych dotyczących 	<ul style="list-style-type: none"> – wycofanie wniosków o publikację dwóch uchwał, – nieaktualna informacja na stronie Biuletynu Informacji Publicznej o statusie uchwały.

			<p>organizacji i funkcjonowania powiatu,</p> <ul style="list-style-type: none"> – podejmowanie odpowiednich działań w związku ze stwierdzeniem nieważności wydanego aktu. 	
19.	Urząd Gminy Szczaniec	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, – rzetelne udzielenie Wojewodzie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, – podejmowanie odpowiednich działań w związku ze stwierdzeniem nieważności wydanego aktu. 	
20.	Urząd Miejski w Małomicach	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – zrealizowanie obowiązku przekazania Wojewodzie 19 uchwał podlegających jego właściwości nadzorczej, – rzetelne udzielenie Wojewodzie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, – podjęcie odpowiednich działań w związku ze stwierdzeniem nieważności uchwał. 	

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- -EKONOMICZNYCH

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością jst

Polska w 1993 r. ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r.³⁰, zgodnie z którą m.in.:

- w prawie wewnętrznym oraz w miarę możliwości w Konstytucji, musi być uznana zasada samodzielności lokalnej (art. 2);
- podstawowe kompetencje społeczności lokalnych są określone w Konstytucji lub w ustawie (art. 4 ust. 1), a społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy (art. 4 ust. 2);
- wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie (art. 8 ust. 1) i powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić (art. 8 ust. 3).

Zgodnie z art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru nad działalnością jst są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych RIO.

Wojewoda jest organem, któremu w najszerszym zakresie powierzono kompetencje nadzorcze nad samorządem terytorialnym. Jeżeli ustawodawca nie przypisał określonej materii konkretnemu organowi nadzoru, wówczas kompetencja do zastosowania danego środka nadzoru przysługuje wojewodzie, który w doktrynie określony został jako podstawowy organ nadzoru czy organ o kompetencji ogólnej³¹. Uprawnienie nadzorcze wojewoda musi realizować w ten sposób, aby nie naruszać zasady decentralizacji władzy publicznej, określonej w art. 15 ust. 1 Konstytucji. Pozostaje zatem w stosunku do organów jst w relacjach zdecentralizowanych³².

Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie (art. 152 ust. 1 Konstytucji) – działa w sferze politycznej jako przedstawiciel Rady Ministrów, a jako organ nadzoru nad działalnością jst realizuje swoje kompetencje kierując się kryterium legalności (art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji). Wypełnia też funkcję organu administracji publicznej, którego

³⁰ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.

³¹ Z. Niewiadomski, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, s. 710.

³² Por. M. Chmaj, Wojewoda, urząd wojewódzki, [w:] M. Chmaj (red.), Administracja rządowa w Polsce, Warszawa 2012, s.129-130, za: Stanisław Bułajewski Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, Toruńskie studia Polsko-Włoskie XVI, Toruń 2020.

jednym z zadań jest rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach podmiotów administracyjnych.

Status konstytucyjny wojewody jako organu nadzoru nad działalnością jest doprecyzowują, rozwijają i uszczegóławiają ustawy zwykłe, a w szczególności:

- ustawa o WIAR. Zgodnie z jej art. 3 wojewoda jest m.in. organem nadzoru nad legalnością działalności jst i ich związków³³, a nadzór ten sprawowany jest na zasadach określonych w odrębnych ustawach (art. 12).
- ustawy o SG, SP i SW. Zgodnie z odpowiednimi postanowieniami tych ustaw nadzór nad działalnością gminną, powiatu i samorządu województwa sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o SG, art. 77 ustawy o SP, art. 79 ustawy o SW) przez organy nadzoru, którymi są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – RIO (art. 86 ustawy o SG, art. 76 ust. 1 ustawy o SP, art. 78 ust. 1 ustawy o SW). Organy nadzoru (w tym wojewoda) mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami (art. 87 ustawy o SG, art. 76 ust. 2 ustawy o SP, art. 78 ust. 2 ustawy o SW).

Środki nadzorcze przysługujące wojewodzie

Do podstawowych kategorii środków nadzorczych nad działalnością jst, przysługujących wojewodzie należą:

- podejmowanie aktów kwestionujących uchwały albo inne zarządzenia organów jst (art. 90–91, 93 ust. 1 ustawy o SG, art. 78–79, 81 ustawy o SP, art. 81–82, 82c ust. 1 ustawy o SW). Należą do nich:
 - orzekanie o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części w przypadku ich niezgodności z prawem (rozstrzygnięcia nadzorcze), w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia wojewodzie uchwały lub zarządzenia (art. 91 ust. 1 ustawy o SG, art. 79 ust. 1 ustawy o SP, art. 82 ust. 1 ustawy o SW).

Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 91 ust. 3 ustawy o SG, art. 79 ust. 3 ustawy o SP, art. 82 ust. 4 ustawy o SW).

Stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 92 ust. 1 ustawy o SG, art. 80 ust. 1 ustawy o SP, art. 82a ust. 1 ustawy o SW). Nie dotyczy to uchwał lub zarządzeń o zaskarżeniu

³³ Wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej wojewoda może kontrolować pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 3 ust. 2 ustawy o WIAR).

rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego (art. 92 ust. 2 ustawy o SG, art. 80 ust. 2 ustawy o SP, art. 82a ust. 2 ustawy o SW).

Nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie siedmiu albo dwóch dni od ich podjęcia, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu ww. rocznego terminu, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. Przepisy K.p.a. co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio (art. 94 ustawy o SG, art. 82 ustawy o SP, art. 83 ustawy o SW).

Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd (art. 98 ustawy o SG, art. 85 ustawy o SP, art. 86 ustawy o SW);

- wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia przy wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności albo w toku tego postępowania – za wyjątkiem uchwał lub zarządzeń o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego (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);
- wskazanie, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa w przypadku, gdy to naruszenie nie jest istotne (art. 91 ust. 4 ustawy o SG, art. 79 ust. 4 ustawy o SP, art. 82 ust. 5 ustawy o SW);
- zaskarżenie uchwały lub zarządzenia do sądu administracyjnego po upływie terminu na stwierdzenie ich nieważności, tj. po upływie 30 dni od dnia doręczenia wojewodzie uchwały lub zarządzenia (art. 93 ust. 1 ustawy o SG, art. 81 ust. 1 ustawy o SP, art. 82c ust. 1 ustawy o SW);

Do postępowań w sprawach orzekania o nieważności uchwały lub zarządzenia, wstrzymania ich wykonania oraz wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa przepisy K.p.a. stosuje się odpowiednio (art. 91 ust. 5 ustawy o SG, art. 79 ust. 5 ustawy o SP, art. 82 ust. 6 ustawy o SW).

- prawo do żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu i województwa, niezbędnych do wykonywania przysługujących wojewodzie uprawnień nadzorczych (art. 88 ustawy o SG, art. 77a ustawy o SP, art. 80 ustawy o SW);
- wzywianie organów jst do podjęcia w terminie 30 dni odpowiedniego aktu w sytuacji niepodjęcia przez nie uchwały, nieodwołania

ze stanowiska lub nierozwiązania umowy o pracę, pomimo zaistnienia wskazanych w ustawach samorządowych przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, członkiem zarządu powiatu lub województwa, sekretarzem gminy, powiatu lub województwa, skarbnikiem gminy, powiatu lub województwa, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy lub powiatu, kierownikiem wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego gminną, powiatową lub wojewódzką osobą prawną, a w przypadku niepodjęcia aktu w tym terminie – wydawanie zarządzeń zastępczych (art. 98a ustawy o SG, art. 85a ustawy o SP, art. 86a ustawy o SW). Należy podkreślić, że oprócz ww. zarządzeń zastępczych wydawanych w sprawach personalnych z zakresu ustaw samorządowych w ustawach szczegółowych przewidziano również uprawnienia wojewodów do wydawania zarządzeń zastępczych z zakresu materialnego prawa administracyjnego. W szczególności są to zarządzenia zastępcze wydawane w sprawach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, organizowania zgromadzeń cyklicznych, czy też dotyczących zakazu propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych jst, budowli, obiektów, pomników i urządzeń użyteczności publicznej³⁴;

- wzywanie wójta, rady powiatu, sejmiku województwa do (odpowiednio) zaprzestania przez wójta naruszeń Konstytucji lub innych ustaw, albo zastosowania przez radę powiatu lub sejmik województwa niezbędnych środków, gdy powtarzających się naruszeń dopuszcza się zarząd powiatu lub zarząd województwa. W przypadku nieskuteczności tego wezwania – występowanie do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o odwołanie wójta albo o rozwiązanie zarządu powiatu albo zarządu województwa (art. 96 ust. 2 ustawy o SG, art. 83 ust. 2 ustawy o SP, art. 84 ust. 2 ustawy o SW);
- występowanie z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o powołanie komisarza rządowego w przypadku zawieszenia przez Prezesa Rady Ministrów organów jst i ustanowienia zarządu komisarycznego (art. 97 ust. 3 ustawy o SG, art. 84 ust. 3 ustawy o SP, art. 85 ust. 3 ustawy o SW).

Obowiązki i uprawnienia organów jst związane z realizacją nadzoru przez wojewodów

Podstawowym obowiązkiem organów jst, którego realizacja warunkuje prowadzenie przez wojewodów prawidłowego nadzoru nad ich działalnością jest obowiązek przedłożenia wojewodzie przez wójta

³⁴ Por. Jan Chmielewski, Zarządzenie zastępcze wojewody a postępowanie wyjaśniające i dowodowe. Analiza krytyczna na tle orzecznictwa sądów administracyjnych. Studia Prawnoustrojowe 58, UWM 2022.

(burmistrza, prezydenta miasta), starostę i marszałka województwa (odpowiednio) uchwał rady gminy, rady powiatu, a także sejmiku i zarządu województwa w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, a aktów organów gminy i powiatu, ustanawiających przepisy porządkowe – w ciągu 2 dni od ich ustanowienia (art. 90 ust. 1 ustawy o SG, art. 78 ust. 1 ustawy o SP, art. 81 ustawy o SW).

Z kolei podstawowym uprawnieniem organów jest odnoszącym się do działań wojewodów w ramach nadzoru nad działalnością jest jest uprawnienie do zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych. Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, powiatu i województwa (w tym rozstrzygnięcia, o których mowa, odpowiednio, w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1 ustawy o SG, art. 83 ust. 2 i art. 84 ust. 1 ustawy o SP oraz art. 84 ust. 2 i art. 85 ust. 1 ustawy o SW), a także stanowisko zajęte w trybie (odpowiednio) art. 89 ustawy o SG, art. 77b ustawy o SP i art. 80a ustawy o SW, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina, powiat, a także województwo, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie, albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa, doręczone po upływie kadencji rady lub sejmiku, uprawniona jest rada gminy, rada powiatu lub sejmik następnej kadencji, w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady lub sejmiku. Do postępowania w sprawach zaskarżenia, stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Postępowania sądowe są wolne od opłat sądowych (art. 100 ustawy o SG, art. 86 ustawy o SP, art. 87 ustawy o SW).

**Akty prawa
miejscowego i akty
prawa wewnętrznego**

System źródeł prawa w Polsce, określony w Konstytucji, jest dualistyczny – dzieli akty normatywne na dwie kategorie: akty prawa powszechnie obowiązującego i akty prawa wewnętrznego (por. art. 87 i 93 Konstytucji). Kryterium tego podziału jest zakres obowiązywania aktu normatywnego³⁵.

Akty prawa powszechnie obowiązującego wiążą wszystkie podmioty na określonym obszarze, a na ich podstawie organy władzy publicznej mogą wydawać akty stosowania prawa w stosunku do tych podmiotów, będące podstawą przyznania im uprawnienia lub nałożenia na nie obowiązków³⁶.

³⁵ Por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz pod red. Piotra Tulei, wyd. II WKP 2023 (komentarze do art. 87 i 93).

³⁶ Por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz pod red. Moniki Haczkowskiej, LexisNexis 2014 (komentarz do art. 87).

Do ww. aktów, zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji należą akty prawa miejscowego, które mogą wydawać m.in. organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie i które obowiązują na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania tych aktów określa ustawa (art. 94 Konstytucji).

W art. 93 Konstytucji uregulowano akty prawa wewnętrznego jako mające charakter wewnętrzny i obowiązujące tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. W ww. przepisach wymieniono wśród nich uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, jednak – zgodnie z doktryną³⁷ i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego³⁸ – katalog aktów prawa wewnętrznego ma charakter podmiotowo i przedmiotowo otwarty. Należy zatem zaliczyć do aktów prawa wewnętrznego akty normatywne wydawane przez organy jst, niemające cech prawa powszechnie obowiązującego na obszarze tych jednostek (wiążące tylko podporządkowane organizacyjnie lub służbowo wydającemu akt podmioty, do których są adresowane)³⁹. Podstawą prawną do wydania takich aktów jest przepis prawny, który upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw, lub wyznacza zadania lub kompetencje danego organu⁴⁰. Nie mają do nich zastosowania: domniemanie powszechnej znajomości prawa i obowiązek publikacji (przepisy prawa nie dają podstawy prawnej do publikacji aktów o charakterze wewnętrznym⁴¹).

Zgodnie z art. 93 ust. 3 Konstytucji akty prawa wewnętrznego podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Kontrolę taką może prowadzić, zgodnie z doktryną⁴², Trybunał Konstytucyjny oraz (w zależności od aktu) sądy administracyjne, sądy powszechne i wojskowe. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁴³,

³⁷ Por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz pod red. Piotra Tulei, wyd. II WKP 2023 (komentarz do art. 93), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz pod red. Moniki Haczekowskiej, LexisNexis 2014 (komentarz do art. 93).

³⁸ „System aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego (...). Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym (...). Zarazem jednak wszystkie te akty mieścić się muszą w modelu określonym w art. 93 Konstytucji” (TK – K 21/98, zob. też TK – K 25/99).

³⁹ Por. wyrok NSA z 6 lutego 1891 r. (SA 819/80, ONSA z 1981 r. Nr 1 poz. 6).

⁴⁰ Por. Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego pod red. Grzegorza P. Kubalskiego, Związek Powiatów Polskich Warszawa, str. 50-52.

⁴¹ Por. wyrok NSA z 14 października 1999 r., II Sa/Wr 1113/98, OwSS z 2001 r. Nr 1, poz. 16.

⁴² Por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz pod red. Piotra Tulei, wyd. II WKP 2023 (komentarz do art. 93), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz pod red. Moniki Haczekowskiej, LexisNexis 2014 (komentarz do art. 93).

⁴³ Uchwała trybunału Konstytucyjnego z 27 września 1994 r. W 10/93, OTK 1994, nr 2 poz. 46. Zgodnie z tą uchwałą działalnością komunalną w rozumieniu art. 85 i 87 ustawy z dnia

NSA⁴⁴ i praktyka przyznały również wojewodom uprawnienie do kontroli legalności aktów prawa wewnętrznego, dlatego uznać należy, że nadzór wojewodów nad jst obejmuje także stanowienie aktów prawa wewnętrznego przez organy tych jednostek.

Rodzaje aktów prawa miejscowego oraz organy jst, które mogą je wydawać zostały określone w przepisach ustaw o SG, SP i SW. Należą do nich:

- akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnień ustawowych (np. art. 40 ust. 1 ustawy o SG, art. 40 ust. 1 ustawy o SP), określane w doktrynie jako akty zawierające przepisy wykonawcze⁴⁵;
- akty prawa miejscowego w zakresie np.:
 - wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, wydawane na podstawie ustawy o samorządzie gminnym (art. 40 ust. 2 ustawy o SG),
 - spraw wymagających uregulowania w statucie, szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu oraz zasad korzystania z powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 1, 3 i 4 ustawy o SP),
- określane w doktrynie jako akty o charakterze strukturalno-organizacyjnym⁴⁶. Stanowienie tych aktów nie wymaga podstawy prawnej zawartej w ustawie, gdyż może się dokonywać bezpośrednio na podstawie upoważnienia zawartego w art. 169 ust. 4 Konstytucji⁴⁷;
- przepisy porządkowe jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli, zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (w gminach i powiatach), a także mienia obywateli i środowiska naturalnego (w powiatach) wydawane w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (np. art. 40 ust. 3 ustawy o SG, art. 40 ust. 2 pkt 2, art. 41 ustawy o SP), określane w doktrynie jako akty zawierające przepisy porządkowe⁴⁸.

8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [...] jest wszelka działalność gmin oraz innych wymienionych w tej ustawie jednostek samorządu terytorialnego.

⁴⁴ Wyrok NSA – Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z 19 marca 1992 r. Sa/Wr 104/92, „Wspólnota” 1993, nr 3, s.14. Zgodnie z tym wyrokiem „na podstawie art. 85-199 ustawy o samorządzie terytorialnym zakresem nadzoru nad działalnością komunalną są objęte wszystkie uchwały organów gminy, a nie tylko uchwały będące aktami normatywnymi ogólnie obowiązującymi, tj. przepisami gminnymi”.

⁴⁵ Por. „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz” pod red. Bogdana Dolnickiego, WKP 2021 wyd. III.

⁴⁶ Patrz przypis nr 3.

⁴⁷ Por. M. Szewczyk, Miejsce aktów określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego w strukturze źródeł prawa administracyjnego [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.

⁴⁸ Patrz przypis nr 3.

Podstawową formą stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy jest uchwała. Na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy o SG akty prawa miejscowego w formie uchwały ustanawia rada gminy, a na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o SP – rada powiatu (jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej). Na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy o SP zarząd powiatu wydaje uchwały w sprawie przepisów porządkowych. Art. 89 ust. 1 ustawy o SW określa, że akty prawa miejscowego stanowi sejmik województwa. Natomiast formę określa art. 81 tej ustawy, zgodnie z którym marszałek województwa przekazuje wojewodzie m.in. uchwały sejmiku.

Formą stanowienia aktów prawa miejscowego przez jednoosobowy organ wykonawczy (wójta, burmistrza lub prezydenta) jest zarządzenie. Zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o SG w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia, które podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy.

Ogłaszanie aktów prawa miejscowego

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 Konstytucji). Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o OAN. Zgodnie z jej art. 2 ust. 1 ogłoszenia aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Nieogłoszenie aktu prawa miejscowego lub wadliwość tego ogłoszenia powoduje, że akt taki nie może wejść w życie⁴⁹.

Akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu i organ gminy (w tym statuty województwa, powiatu i gminy), wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na ww. akty oraz rozstrzygnięcia nadzorcze ich dotyczące ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2, 5 i 8a ustawy o OAN), wydawanym przez wojewodę (art. 23 ustawy o OAN) w postaci elektronicznej (art. 2a ust. 2 ustawy o OAN), z zachowaniem kolejności pozycji w danym roku kalendarzowym (art. 20 ust. 1 ustawy o OAN). Dla dziennika wojewoda prowadzi odrębną stronę internetową (art. 2a ust. 3 ustawy o OAN). Dniem ogłoszenia aktu jest dzień jego ogłoszenia w postaci elektronicznej na stronie internetowej wojewody (art. 20 ust. 2 ustawy o OAN).

Akty prawa miejscowego ogłasza się niezwłocznie (art. 3 ustawy o OAN). Obowiązek niezwłocznej publikacji ww. aktów powinien być realizowany niezależnie od prowadzenia procedury nadzorczej. Publikacja aktu nie zamyka drogi do wszczęcia przez wojewodę postępowania nadzorczego. Dopiero prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność aktu uchyla jego obowiązywanie, pomimo uprzedniej promulgacji⁵⁰.

⁴⁹ Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 1994 r. (SA/Wr 2426/94), ONSA1995, poz. 178.

⁵⁰ R. Skwarło, Obowiązek niezwłocznej publikacji aktu prawa miejscowego a postępowanie nadzorcze, „Gdańskie Studia Prawnicze”.

Akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że zostanie w nich określony dłuższy termin (art. 4 ust. 1 ustawy o OAN). W uzasadnionych przypadkach akty te mogą wejść w życie w krótszym terminie, a w szczególnych przypadkach⁵¹ dniem wejścia w życie aktu może być dzień jego ogłoszenia (art. 4 ust. 2 ustawy o OAN).

Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie 3 dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy te mogą wejść w życie w krótszym terminie, a w szczególnych przypadkach⁵² dniem wejścia w życie przepisów może być dzień ich ogłoszenia (art. 4 ust. 3 ustawy o OAN).

Ustawodawca przewidział w art. 5 ustawy o OAN instytucję retroaktywności, polegającą na tym, że aktowi normatywnemu może być nadana wsteczna moc obowiązująca, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Należy przyjąć, że nie jest to zatem możliwe w przypadku aktu nakładającego nowe obowiązki, czy pogarszającego sytuację adresatów aktu⁵³.

Przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. Ogłoszenie przepisów porządkowych w ww. sposób nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 14 ustawy o OAN).

⁵¹ Jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

⁵² Jeżeli zwłoka w wejściu w życie ww. przepisów mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia.

⁵³ Por. Adam Niemiec, Moc wsteczna aktu normatywnego, Legalis, 4 kwietnia 2018 r.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
5. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684).
8. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).
9. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).
10. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143).
11. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338).
13. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2025 r. poz. 428).
14. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2026 r. poz. 69).
15. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 244).
17. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2622).
18. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. poz. 250).
19. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
6. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
7. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
11. Wojewodowie



Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Sekretarz Stanu
Tomasz Szymański

DK-KKN.0740.2.4.2026(11)
Warszawa,/elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Jacek Kozłowski
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹ przedstawiam stanowisko MSWiA do Informacji o wynikach kontroli nt. *Funkcjonowanie nadzoru wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego*² w zakresie wniosków skierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Odnośnie wniosku *de lege ferenda* o zainicjowanie działań na rzecz podjęcia rozwiązań legislacyjnych polegających na zamieszczeniu przy akcie podlegającym ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym informacji o wstrzymaniu jego wykonania przez wojewodę, w sytuacji gdy skorzystał z takiej możliwości wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia jego nieważności albo w toku tego postępowania – uprzejmie informuję, że MSWiA proceduje aktualnie projekt ustawy częściowo odpowiadający wskazanemu wnioskowi.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa oraz niektórych innych ustaw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego (UD309) zakłada zmianę ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w kierunku doprecyzowania i uzupełnienia katalogu aktów prawnych oraz informacji, które powinny być ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W projekcie ustawy zaproponowano, aby były to również:

- prawomocne wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej,

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² znak: DPG.430.3.2026.

- organy samorządu województwa, organy powiatu i organy gminy, a także wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty nadzoru dotyczące takich aktów prawa miejscowego oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego wydane na skutek skarg kasacyjnych od takich wyroków,
- akty prawne w sprawie wstrzymania wykonania aktów prawa miejscowego oraz obwieszczenia o utracie mocy wstrzymania wykonania aktów prawa miejscowego z mocy prawa, w związku z upływem terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wobec wniosków systemowych dotyczących wypracowania rozwiązań zapewniających jednolite postępowanie wojewodów w skali całego kraju w zakresie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach nadzorczych, a także zapewniających korzystanie przez wojewodów w większym stopniu z możliwości wstrzymywania wykonania aktu oraz stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa uprzejmie informuję, co następuje.

Podkreślenia wymaga, że decyzja co do zasadności oraz celowości zastosowania określonego środka nadzoru w konkretnej sprawie pozostaje w wyłącznej kompetencji wojewody, jako organu nadzoru nad samorządem terytorialnym. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie dokonuje merytorycznej oceny działań nadzorczych wojewody, w tym rozstrzygnięć nadzorczych, których ocena należy do kompetencji jedynie sądów administracyjnych.

Jak wskazano również poprzednio³, ewentualne rozbieżności w praktyce działania na poziomie wojewodów często wynikają z rozbieżności występujących w orzecznictwie sądów administracyjnych. W konsekwencji brak jest podstaw do opracowania wiążących wytycznych dotyczących jednolitego sposobu dokonywanej przez wojewodów weryfikacji prawnej aktów wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego czy stosowania innych form ingerencji w działalność nadzorczą wojewodów.

Jednocześnie należy wskazać, że Wojewodowie – w ramach bieżącej współpracy – cyklicznie organizują narady kadry kierowniczej komórek prawnych i nadzoru urzędów wojewódzkich, w których uczestniczą również przedstawiciele MSWiA. Spotkania te stanowią forum do wymiany doświadczeń, dyskusji nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz wypracowania praktyki działań nadzorczych.

Z wyrazami szacunku

Tomasz Szymański
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

³ pismo MSWiA z dnia 25 września 2025 r., znak: DK-KKN.0740.22.2025.