



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.15.1.2025

Pan  
Andrzej Wyrzykowski  
Wójt Gminy Przodkowo

Urząd Gminy Przodkowo  
ul. Kartuska 21  
83-304 Przodkowo

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## **I. Dane identyfikacyjne**

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Przodkowo, ul. Kartuska 21, 83-304 Przodkowo (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Wyrzykowski, Wójt Gminy Przodkowo, od 29 października 1998 r. (dalej: „Wójt”).
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego zadań związanych z realizacją przez wojewodów kompetencji nadzorczych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2025 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Monika Stępka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/77/2025 z 9 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-7)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

NIK ocenia pozytywnie wykonywanie przez Wójta w okresie objętym kontrolą zadań związanych z realizacją przez Wojewodę Pomorskiego (dalej: „Wojewoda”) kompetencji nadzorczych.

### UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ

Pozytywną ocenę uzasadnia zrealizowanie określonego w art. 90 ust. 1 ustawy o SG<sup>3</sup> obowiązku przekazania Wojewodzie 20 skontrolowanych uchwał Rady Gminy Przodkowo (dalej: „Rada Gminy”) podlegających właściwości nadzorczej Wojewody oraz niepodejmowanie czynności na podstawie uchwał, których nieważność stwierdził Wojewoda, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności.

Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na niezamieszczeniu w Systemie Informacji Przestrzennej (dalej: „SIP”)<sup>4</sup> informacji o stwierdzeniu nieważności w części dwóch uchwał w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp”) nie spowodowała obniżenia oceny.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania Gminy Przodkowo (dalej: „Gmina”) oraz wezwania do podjęcia odpowiednich aktów na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy o SG.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### Opis stanu faktycznego

1. W Urzędzie zorganizowano wykonywanie zadań związanych z realizacją kompetencji nadzorczych przez Wojewodę w następujący sposób:

- zadanie przekazywania podjętych przez Radę Gminy uchwał do weryfikacji prawnej przez Wojewodę przypisano w zakresie czynności pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku referenta ds. obsługi Biura Rady Gminy,
- zadania dotyczące przekazywania Wojewodzie do weryfikacji prawnej zarządzeń Wójta zawierających przepisy porządkowe, udzielania Wojewodzie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania Gminy, postępowania wyjaśniającego przed wydaniem przez Wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego, podejmowania działań związanych ze stwierdzeniem nieważności uchwał i zarządzeń, wstrzymaniem wykonania uchwał i zarządzeń, wezwaniem do podjęcia odpowiedniego aktu realizowali – zgodnie z wypracowaną w Urzędzie praktyką – Sekretarz Gminy, radca prawny i odpowiedzialni merytorycznie pracownicy Urzędu.

Wójt wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie było w Urzędzie problemów związanych z realizacją przez Wojewodę kompetencji nadzorczych. Odnosnie obowiązującego systemu nadzoru wskazał natomiast na problem dotyczący właściwości organów nadzoru. Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, stosownie do regulacji art. 171 ust. 2 Konstytucji<sup>5</sup>. Wobec braku

---

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

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

<sup>4</sup> <https://przodkowo.e-mapa.net>

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

definicji legalnej pojęcia „sprawy finansowej”, istnieje problem przy rozstrzygnięciu o właściwości tego organu w konkretnych sprawach. Jakkolwiek art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>6</sup> wskazuje, w sposób enumeratywny, materię objętą nadzorem izb, to jednak Naczelny Sąd Administracyjny<sup>7</sup> – odwołując się do przywołanego powyżej braku definicji legalnej – sprzeciwia się wykładni zawężającej stosowania ww. przepisu oraz domniemaniu kompetencji wojewody. Biorąc zatem pod uwagę powyższe okoliczności, jak też uwzględniając pozostałe sposoby wykładni – a więc systemową, funkcjonalną i celowościową – uznać należy, że do czasu systemowego rozwiązania problemu przez ustawodawcę, w szczególności poprzez nadanie cytowanemu przepisowi art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych katalogu zamkniętego, bądź wprowadzenia definicji legalnej pojęcia „spraw finansowych samorządu terytorialnego”, pomimo domniemania kompetencji wojewody jako organu nadzoru, zasadnym jest przekazywanie uchwał do obu organów – ze względów szeroko rozumianej „ostrożności procesowej”.

(akta kontroli str. 8-25, 159-162, 171-175)

**2.** W okresie objętym kontrolą Wójt przekazał Wojewodzie 161 uchwał Rady Gminy, z których 105 stanowiło akty prawa miejscowego (w 2023 r. – 69 uchwał, w tym 51 aktów prawa miejscowego, w 2024 r. – 73 uchwały, w tym 43 akty prawa miejscowego oraz w I półroczu 2025 r. – 19 uchwał, w tym 11 aktów prawa miejscowego). Wójt w ww. okresie nie przekazał Wojewodzie zarządzeń. Ww. uchwały nie były przepisami porządkowymi wydanymi na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o SG.

Analiza dokumentacji dotyczącej przekazania 20 wybranych uchwał Rady Gminy, podjętych w okresie objętym kontrolą i podlegających właściwości nadzorczej Wojewody<sup>8</sup>, wykazała, że – zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o SG – Wójt przedłożył je Wojewodzie (jedną – w dniu jej podjęcia; pozostałe – w ciągu od jednego do siedmiu dni od dnia ich podjęcia).

(akta kontroli str. 32, 116-117)

**3.** W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły od Wojewody żądania – na podstawie art. 88 ustawy o SG – informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania Gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych.

(akta kontroli str. 33)

**4.** W latach 2023-2025 (I półrocze):

- pięć uchwał Rady Gminy było objętych postępowaniami Wojewody w sprawie stwierdzenia ich nieważności. Trzy z nich dotyczyły uchwalenia mpzp<sup>9</sup>, dwie –

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7).

<sup>7</sup> Wyrok Sygn. Akt II GSK 261/07.

<sup>8</sup> Po osiem uchwał przyjętych w latach 2023 i 2024 oraz cztery uchwały przyjęte w I połowie 2025 r.

<sup>9</sup> Uchwała Nr XLIII/473/2023 Rady Gminy Przodkowo z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów obrębu ewidencyjnego Kobysewo: dz. nr 108/109, gmina Przodkowo; Uchwała Nr XLIII/474/2023 Rady Gminy Przodkowo z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów obrębu ewidencyjnego Przodkowo – rejon ulic Bursztynowej

regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy<sup>10</sup>. Wszystkie postępowania zostały zakończone wydaniem przez Wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał w części<sup>11</sup>. Żadne z zarządzeń Wójta nie było objęte postępowaniem nadzorczym przez Wojewodę;

- Gmina nie zaskarżyła żadnego z ww. rozstrzygnięć nadzorczych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”);
- WSA nie prowadził spraw ze skargi Wojewody na uchwały Rady Gminy lub zarządzenia Wójta;
- WSA prowadził dwie sprawy ze skarg z 25 sierpnia 2023 r. Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Kartuzach: na uchwałę w sprawie ustalenia wysokości diet dla Przewodniczącego Rady Gminy<sup>12</sup> oraz uchwałę w sprawie ustalenia wysokości diet dla Radnych Rady Gminy Przodkowo<sup>13</sup>. Obie uchwały podjęto przed 2023 r. W ww. sprawach WSA stwierdził nieważność zaskarżonych uchwał<sup>14</sup> z powodu ich wady polegającej na braku określenia obowiązku ich publikacji w dzienniku urzędowym oraz nieprawidłowym określeniu trybu ich wejścia w życie (z dniem podjęcia), co naruszało art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych<sup>15</sup>;
- Wojewoda przy wszczęciu ww. postępowań lub w ich trakcie nie wstrzymał wykonania ww. uchwał;
- Wojewoda nie wskazał nieistotnego naruszenia prawa w uchwałach Rady Gminy i zarządzeniach Wójta.

Ponadto 24 kwietnia 2023 r. do Urzędu wpłynęło pismo, w którym Prokurator Prokuratury Rejonowej w Kartuzach, na podstawie art. 3 § 1 pkt 3 oraz art. 70 Prawa o prokuraturze<sup>16</sup> wniósł o zmianę, w terminie 30 dni od otrzymania pisma, uchwały Nr XL/420/2022 Rady Gminy z 1 grudnia 2022 r. w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu w zakresie zwrotu kosztów przewozu rodzicom dzieci z niepełnosprawnościami z Gminy Przodkowo do szkół i placówek oświatowych poprzez zmianę brzmienia § 1 ust. 1 tej uchwały i objęcie jego zakresem wszystkich uprawnionych podmiotów, tj. dzieci,

---

i Topolowej, gmina Przodkowo; Uchwała Nr XLIII/475/2023 Rady Gminy Przodkowo z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów obrębu ewidencyjnego Przodkowo – rejon ulic Gdańskiej i Sportowej, gmina Przodkowo.

<sup>10</sup> Uchwała Nr XLVI/502/2023 Rady Gminy Przodkowo z dnia 12 września 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przodkowo; Uchwała Nr II/15/2024 Rady Gminy Przodkowo z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przodkowo.

<sup>11</sup> W przypadku mpzp – z powodu m.in. braku podstaw prawnych do objęcia w uchwałach materii określającej maksymalną liczbę osób przebywających w budynku i maksymalną liczbę osób zatrudnionych. W przypadku regulaminów utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy – z powodu wykraczania określonej w nich treści, dotyczącej zasad postępowania właścicieli nienależycie sprawujących opiekę nad swoimi psami, poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego organowi stanowiącemu, z powodu ingerencji ww. treści w materię uregulowaną w ustawie; z powodu uregulowania kwestii związanych z padłymi zwierzętami w ustawach oraz z powodu nieposiadania przez organ stanowiący upoważnienia do powierzenia Policji w akcie prawa miejscowego czynności kontrolnych w zakresie przestrzegania przepisów regulaminu.

<sup>12</sup> Nr XXVII/299/2021 Rady Gminy Przodkowo z dnia 26 października 2021 r.

<sup>13</sup> Nr XXVII/300/2021 Rady Gminy Przodkowo z dnia 26 października 2021 r.

<sup>14</sup> Wyroki z 29 lutego 2024 r.: Sygn. akt III SA/GD 561/23 oraz Sygn. akt III SA/GD 562/23.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, ze zm.).

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390, ze zm.)

młodzieży i uczniów oraz rodziców. Uchwała<sup>17</sup> obejmująca uprawnione podmioty nieujęte w ww. uchwale Nr XL/420/2022 została podjęta na nadzwyczajnej sesji Rady Gminy w dniu 16 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 34-114)

**5.** Żadna z pięciu opisanych w pkt 4 uchwał, w stosunku do których Wojewoda prowadził w okresie objętym kontrolą postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności nie weszła w życie przed dniem doręczenia do Urzędu rozstrzygnięcia nadzorczego. Uchwały nie były wykonywane w zakresie, w którym Wojewoda stwierdził nieważność, a na ich podstawie w Urzędzie nie wydano rozstrzygnięć indywidualnych, zatem nie zaistniała konieczność odwracania skutków prawnych i faktycznych wywołanych przez ich wykonywanie. W związku ze stwierdzeniem nieważności w części ww. uchwał nie zaistniała konieczność podejmowania działań określonych w przepisach, na podstawie których wydano ww. akty. Uchwały obowiązywały w zakresie nieobjętym rozstrzygnięciami nadzorczymi.

Stwierdzono natomiast, że w SIP prowadzonym przez Urząd, zawierającym m.in. dane o obowiązujących mpzp nie zamieszczono informacji o stwierdzeniu nieważności w części uchwały nr XLIII/473/2023 i nr XLIII/474/2023, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 34-74, 164-170)

**6.** W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zadeklarowania przez organy Gminy dokonania we własnym zakresie zmiany albo usunięcia wadliwej uchwały lub zarządzenia, będące przedmiotem postępowań nadzorczych prowadzonych przez Wojewodę.

(akta kontroli str. 34)

**7.** Badanie działań podejmowanych w związku ze wstrzymaniem wykonania, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o SG, pięciu uchwał (opisanych w pkt 4) z dniem doręczenia rozstrzygnięć nadzorczych wykazało, że ww. uchwały nie były wykonywane w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności.

Wojewoda nie wstrzymał – na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy o SG – wykonania uchwał opisanych w pkt 4 przy wszczęciu lub w trakcie postępowań w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

(akta kontroli str. 34-74, 164-170)

**8.** W związku z niewskazaniem przez Wojewodę w okresie objętym kontrolą nieistotnego naruszenia prawa w przekazanych mu uchwałach, w Urzędzie nie podejmowano działań dotyczących takich wskazań.

(akta kontroli str. 115)

**9.** W okresie objętym kontrolą organy Gminy nie zostały wezwane przez Wojewodę do podjęcia odpowiedniego aktu na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy o SG.

(akta kontroli str. 8-13)

---

<sup>17</sup> Uchwała nr XLIV/478/2023 Rady Gminy Przdokowo z dnia 16 maja 2023 r. w sprawie ustalenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, uwzględnianej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu.

10. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły zarządzenia zastępcze Wojewody<sup>18</sup>.

(akta kontroli str. 8-13)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W prowadzonym przez Urząd SIP, zawierającym m.in. dane o obowiązujących mpzp, nie zamieszczono informacji o stwierdzeniu nieważności w części uchwał nr XLIII/473/2023 i nr XLIII/474/2023 z 27 kwietnia 2023 r., co było nierzetelne.

(akta kontroli str. 39-43, 47-49, 57-58)

Kierownik Referatu Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska, do zadań którego należało prowadzenie ww. systemu wyjaśnił, że danych tych nie zamieszczono ze względu na fakt, iż uchylone treści nie były istotne w kontekście funkcjonowania ww. uchwał. SIP stanowi narzędzie pomocnicze dla mieszkańców, inwestorów i osób zainteresowanych mające usprawnić proces informacyjny, projektowy, budowlany itp. Informacje przestrzenne, dane, opracowania mapowe i inne materiały umieszczane w systemie mają charakter poglądowy i nie stanowią dokumentów w rozumieniu przepisów prawa.

(akta kontroli str. 56, 164-168)

W ocenie NIK, dane udostępniane publicznie przez Urząd, nawet jeśli mają charakter poglądowy, powinny być aktualne i rzetelne. Skoro niektóre ustalenia mpzp nie obowiązują, informacja o tym fakcie powinna być umieszczona w SIP

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

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

Wniosek

Zamieszczenie w Systemie Informacji Przestrzennej informacji o stwierdzeniu nieważności w części uchwał nr XLIII/473/2023 i nr XLIII/474/2023 oraz zapewnienie bieżącej aktualizacji danych w Systemie.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń,

---

<sup>18</sup> Wydane w sprawach personalnych z zakresu art. 98a ustawy o SG oraz w sprawach z zakresu materialnego prawa administracyjnego (np. planowania i zagospodarowania przestrzennego, organizowania zgromadzeń cyklicznych, czy też dotyczących zakazu propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy m.in. jednostek organizacyjnych, budowli, obiektów, pomników i urzędzeń użyteczności publicznej).

zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania  
wniosku

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

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

Gdańsk, 30 października 2025 r.

Kontroler

Monika Stępka

główny specjalista kontroli  
państwowej

*/podpisano elektronicznie/*

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Tomasz Słaboszowski

*/podpisano elektronicznie/*