



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.13.1.2025

Pan
Radosław Król
Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Warmińsko-Mazurski Urząd
Wojewódzki w Olsztynie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**P/25/052 „Funkcjonowanie nadzoru wojewodów nad jednostkami samorządu
terytorialnego”**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
tel. 48896788200, lol@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Król, Wojewoda Warmińsko-Mazurski, od 20 grudnia 2023 r. (dalej: Wojewoda). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Artur Chojecki, Wojewoda (dalej: poprzedni Wojewoda), od 8 grudnia 2015 r. do 1 listopada 2023 r., Piotr Opaczewski, drugi Wicewojewoda, od 2 listopada 2023 r. do 19 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja przez wojewodów kompetencji nadzorczych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. 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 jednostki samorządu terytorialnego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2025 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy o NIK ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	Barbara Zajdel, Doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/64/2025 z 2 lipca 2025 r. Lidia Wójcik, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/72/2025 z 9 lipca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2023 – 2025 (I półrocze) Wojewoda zapewnił prawidłową organizację realizacji zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego³, przypisując te zadania odpowiedniej komórce organizacyjnej w Urzędzie, tj. Wydziałowi Prawnemu i Nadzoru⁴, jak i pracownikom posiadającym właściwe kwalifikacje zawodowe. W ww. wydziale na bieżąco monitorowano liczbę wpływających do Urzędu aktów j.s.t., wydawanych rozstrzygnięć nadzorczych i wnoszonych skarg.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

³ Dalej: j.s.t.

⁴ Dalej: WPN lub Wydział PN.

Wszystkie badane rozstrzygnięcia nadzorcze⁵ sporządzano terminowo i prawidłowo, tj. w szczególności z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego, jak i pouczenia o dopuszczalności wniesienia na nie skargi do sądu administracyjnego. W przypadkach tych prawidłowo także zawiadomiono strony o wszczęciu postępowań. Jednak zasady tej nie stosowano w niektórych postępowaniach prowadzonych w związku ze stwierdzeniem nieistotnego naruszenia prawa. Stwierdzono bowiem, że Wojewoda przed wydaniem trzech takich orzeczeń (spośród czterech wydanych w okresie objętym kontrolą), nie wywiązał się z ustawowego obowiązku pisemnego zawiadamiania organów j.s.t. o wszczęciu postępowań. W Urzędzie rzetelnie dokumentowano weryfikację pod względem prawnym wszystkich badanych aktów prawa miejscowego, jednak nie zastosowano takiego działania wobec aktów niestanowiących o prawie miejscowym (33% badanych).

Realizując ustawowy obowiązek sprawowania nadzoru nad działalnością j.s.t. w zakresie stanowienia prawa, Wojewoda nie zapewnił jednolitego podejścia dotyczącego legalności aktów regulujących tę samą sferę działalności publicznej, tj. uchwalania przez organy j.s.t. programów opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie ich gmin. Dotyczyło to postanowień dwóch uchwał podjętych w 2023 r. przez rady gmin: Łukta i Miłomłyn (20% badanych). Wojewoda nienależycie wywiązał się również z ustawowego obowiązku publikowania aktów prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego⁶. Stwierdzono bowiem przypadki nieopublikowania sześciu uchwał (15% badanych), opublikowania 18 aktów (49% badanych) ze zwłoką wynoszącą od 3 do 60 dni od dnia ich wypływu do Urzędu oraz pięciu rozstrzygnięć nadzorczych (50% badanych) ze zwłoką wynoszącą od 4 do 25 dni od dnia ich wydania.

Należy także zaznaczyć, że w trakcie kontroli NIK Dyrektor WPN wprowadziła zmiany w zakresie organizacji pracy WPN w celu prawidłowego prowadzenia postępowań nadzorczych jak i terminowej publikacji aktów prawnych w Dzienniku urzędowym, w tym m.in. wprowadzając szczegółowe zasady weryfikacji prawnej aktów jaki i postępowań nadzorczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Realizacja przez wojewodę kompetencji nadzorczych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego
Opis stanu faktycznego	1.1. W latach 2023-2025 (I półrocze), zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu ⁸ , wykonywanie w imieniu Wojewody, funkcji organu nadzoru nad j.s.t., i ich związkami należało do WPN oraz rzeczowo właściwych wydziałów Urzędu. Do zadań WPN należało w szczególności:

⁵ Tj. 25 rozstrzygnięć nadzorczych.

⁶ Dalej: Dziennik urzędowy.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Wprowadzony Zarządzeniem Wojewody nr 187 z dnia 21 czerwca 2021 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, ze zm., obowiązujący od 21.06.2021 r. do 6.10.2024 r. oraz Zarządzeniem Wojewody nr 346 z dnia 7 października 2024 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, ze zm. obowiązujący od 7 października 2024 r. (dalej: Regulamin organizacyjny Urzędu lub Regulamin organizacyjny).

- dokonywanie kontroli aktów prawnych organów j.s.t.;
- przygotowywanie projektów: rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody stwierdzających nieważność ww. aktów w całości lub w części – w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa oraz rozstrzygnięć Wojewody, ograniczających się do wskazania, że akt wydano z naruszeniem prawa – w przypadku nieistotnego naruszenia prawa;
- przygotowywanie zarządzeń zastępczych Wojewody;
- rozpatrywanie skarg na organy stanowiące j.s.t. oraz przygotowywanie skarg i odpowiedzi na skargi kierowane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁹ oraz do Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁰, w sprawach związanych z nadzorem wykonywanym przez Wojewodę nad j.s.t. i reprezentowanie Wojewody przed tymi sądami;
- w zakresie redakcji Dziennika urzędowego – wykonywanie zadań Wojewody wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2020 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹¹.

Do zadań dyrektorów właściwych rzeczowo wydziałów Urzędu, w ramach realizowanego przez te wydziały zadań wynikających z nadzoru Wojewody nad j.s.t., należało m.in.:

- badanie pod względem merytorycznym uchwał organów j.s.t. przekazanych przez WPN, w ramach prowadzonego przez niego nadzoru;
- wydanie merytorycznych opinii odnośnie przekazanych przez WPN w terminie 7 dni od dnia ich przekazania, a w przypadku prowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz badania dokumentacji planistycznych, stanowiących załączniki do uchwał podejmowanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹² – sporządzenie opinii powinno nastąpić w terminie umożliwiającym WPN wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w ustawowym terminie.

(akta kontroli str. 5-22, 45-71)

Szczegółową organizację wewnętrzną WPN określono w regulaminie organizacyjnym tego wydziału¹³, w którym m.in. określono:

- zasady kierowania wydziałem, zgodnie z którymi Dyrektor m.in. koordynuje w imieniu Wojewody prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem nadzoru nad działalnością organów j.s.t.;
- organizację wewnętrzną, w tym wskazano pięć rodzajów samodzielnych stanowisk pracy, w tym m.in. samodzielne wieloosobowe stanowiska: ds. nadzoru oraz ds. redakcji wojewódzkiego dziennika urzędowego;

⁹ Dalej: WSA.

¹⁰ Dalej: NSA.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów prawnych.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³ Wprowadzony Zarządzeniem Nr 7 Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Wydziału Prawnego i Nadzoru Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie (obowiązujący do 18 czerwca 2024 r.), zmieniony Zarządzeniem Nr 26 Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Wydziału Prawnego i Nadzoru Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie (obowiązujący od 19 czerwca 2024 r.), dalej: Regulamin organizacyjny WPN.

- zasady obiegu dokumentacji oraz aprobaty i podpisywania pism, według których w odniesieniu do korespondencji jawnej stosuje się tryb określony w obowiązującej instrukcji kancelaryjnej;
- szczegółowy podział realizowanych zadań na poszczególne stanowiska pracy.

(akta kontroli str. 23-44)

1.2. W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, poza regulacjami określonymi w regulaminach organizacyjnych Urzędu i WPN, nie przyjęto innych procedur wewnętrznych określających sposób realizacji zadań związanych z nadzorem Wojewody nad j.s.t., w tym weryfikacji prawnej aktów wydawanych przez organy j.s.t. Dyrektor WPN podała m.in., że procedurę weryfikacji aktów prawa miejscowego jak i innych uchwał wyznaczają przepisy ustaw ustrojowych w zakresie, w którym regulują nadzór nad działalnością danej jednostki. Przepisy te regulują zakres nadzoru – czyli zgodność z prawem, środki nadzoru oraz zasady i terminy ich wdrażania. Podała również, że w WPN przyjęto następujące zasady weryfikacji aktów stanowionych przez organy j.s.t.:

- W przypadku aktów prawa miejscowego – w terminie 30 dni od dnia wpływu aktu do Urzędu pracownik (radca prawny), dokonując weryfikacji aktu potwierdza to pieczęcią lub odręcznym oświadczeniem o braku uwag pod względem formalnym i prawnym oraz podpisem. Następnie Dyrektor WPN sprawdza prawidłowość dokonanej weryfikacji i kieruje akt do publikacji w Dzienniku urzędowym. W przypadku zaś stwierdzenia niewłaściwej weryfikacji – akt jest zwracany pracownikowi, w celu podjęcia dalszych czynności związanych z wdrażaniem ewentualnych środków nadzoru.
- W przypadku aktów kierownictwa wewnętrznego – w terminie 30 dni od dnia doręczenia Wojewodzie pracownik WPN (radca prawny) bada akt pod kątem zgodności z prawem. Uchwały, w stosunku do których pracownik nie wnosi uwag potwierdza adnotacją lub oznaczeniem („OK”, „+”, „spr.”, etc.) na uchwale bądź piśmie przewodnim lub notatką w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją¹⁴, w zależności od formy w jakiej uchwały te zostały przekazane przez daną j.s.t. (papierowo czy elektronicznie).

(akta kontroli str. 73, 899-904, 915-934)

1.3. Dyrektor WPN, w sprawie wykonywania nadzoru nad realizacją przez pracowników zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t. wyjaśniła m.in., że:

- W WPN przyjęto zasadę przydzielania pracownikom zadań z zakresu nadzoru Wojewody w podziale na j.s.t. Na każdego z pracowników przypadało od 11 do 12 nadzorowanych j.s.t. i przydział ten był stały. Przyjęcie takiego rozwiązania wynikało z konieczności zapewnienia równomiernego obciążenia pracą wszystkich pracowników zajmujących się nadzorem, bowiem niektóre uchwały podejmuje się okresowo, tj. m.in. raz na rok w jednym terminie, a inne sporadycznie, tj. raz w ciągu kadencji lub kilka razy w trakcie kadencji rady. Znając specyfikę danej jednostki, pracownik prowadzi wszystkie sprawy związane z nadzorem nad jej działalnością (tj. skargi na rady, sygnalizacje dotyczące uchwał, wygaśnięcie mandatów, etc.). Takie rozwiązanie umożliwia także ustanowienie systemu stałych zastępstw oraz ułatwia kontakt nadzorowanych j.s.t. z organem nadzoru.

¹⁴ Dalej: EZD.

- Terminowość oraz sposób załatwienia spraw nadzorowano przy dekretacji wpływającej do WPN korespondencji, a także przy akceptacji lub podpisywaniu wszystkich pism wychodzących z WPN.
- W celu ujednolicenia orzecznictwa w ramach nadzoru nad j.s.t. w WPN organizowano cykliczne narady (co do zasady raz w tygodniu), na których omawiano projekty rozstrzygnięć nadzorczych, orzecznictwo WSA w sprawach, w których stroną był Wojewoda oraz orzecznictwo NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych w Polsce, a także w kontekście projektowanych rozstrzygnięć nadzorczych – uchwały, które zostały opublikowane w Dzienniku urzędowym.
- Dyrektor WPN, posiadając dostęp do wszystkich spraw (w tym uchwał przekazywanych przez organy j.s.t.) prowadzonych przez poszczególnych pracowników w EZD, sprawdza m.in., czy i kiedy pracownik otwierał przekazaną korespondencję oraz czy dokonywał innych czynności (np. przekazywał akt do zaopiniowania innym wydziałom Urzędu).

(akta kontroli str. 899-904, 915-934)

W Urzędzie, w oparciu o obowiązujące w okresie objętym kontrolą zarządzenia Wojewody w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem¹⁵, określono cele i mierniki umożliwiające ocenę stopnia realizacji zadań wykonywanych przez WPN, a także ryzyko ich niewykonania. Dla zadania¹⁶ obejmującego „nadzór prawny wojewody nad j.s.t. oraz innymi jednostkami podlegającymi nadzorowi oraz systemowe zagadnienia dotyczące funkcjonowania j.s.t.” określono:

- Cel, tj. zgodność z prawem wydawanych przez jednostki nadzorowane aktów normatywnych i innych aktów prawnych.
- Miernik jako liczba wdrożonych środków nadzoru (rozstrzygnięcia nadzorcze i skargi do WSA w stosunku do liczby zbadanych uchwał zarządzeń organów j.s.t.).
- Jako główne ryzyko związane z realizacją ww. zadania wskazano niewyeliminowanie z obrotu prawnego aktu normatywnego zawierającego wadę prawną rzutującą na ważność całego aktu, przyczyną którego było m.in. nakładanie się terminów, duża liczba podejmowanych uchwał przez nadzorowane jednostki, zmieniające się interpretacje przepisów prawa związane z jego licznymi nowelizacjami, zaś skutkiem obowiązywanie wadliwego aktu normatywnego. W celu minimalizacji poziomu ww. ryzyka podejmowano czynności obejmujące bieżący monitoring spraw. Polegały one m.in. na organizowaniu narad w celu ustalania linii orzecniczej organu oraz omawiania wyroków WSA zapadających w sprawach, w których stroną był Wojewoda.

W wyniku analizy rocznych i półrocznych sprawozdań z realizacji celu i osiągnięcia mierników realizacji zadań wykonywanych przez WPN ustalono m.in., że w:

¹⁵ Tj. Dwa Zarządzenia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 grudnia 2011 r. obowiązujące do 1 grudnia 2024 r., tj. : Nr 394 w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej w Urzędzie oraz Nr 395 w sprawie ustalenia procedury zarządzania ryzykiem w Urzędzie Wojewódzkim, a także Zarządzenie Nr 398 z dnia 2 grudnia 2024 r. w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Urzędzie.

¹⁶ Ujętego w 16 funkcji budżetu zadaniowego Wojewody, tj. Sprawy obywatelskie.

- 2023 r. osiągnięto zaplanowaną wartość miernika zadania dotyczącego nadzoru prawnego wojewody nad j.s.t. oraz innymi jednostkami podlegającymi nadzorowi na poziomie 0,04¹⁷.
- 2024 r. ww. miernik osiągnięto na poziomie 0,03¹⁸, podczas gdy zaplanowania jego wartość wynosiła 0,04. Nieosiągnięcie wartości miernika spowodowane było zmniejszeniem liczby rozstrzygnięć nadzorczych, gdyż nie zależy ona od woli organu nadzoru, a od liczby niezgodnych z prawem uchwał organów j.s.t.
- I półroczu 2025 r. miernik ten osiągnięto na 0,02¹⁹. Wartość miernika w ujęciu rocznym zaplanowano na poziomie 0,03.

W okresie objętym kontrolą liczba wpływających i załatwianych spraw w WPN monitorowana była na podstawie sporządzanych miesięcznych informacji z realizacji zadań WPN. Informacje te obejmowały w szczególności:

- dane w zakresie liczby uchwał wpływających do Wojewody z podziałem na gminę, powiat i województwo oraz inne podmioty np. związki gmin i stowarzyszenia,
- liczbę wydanych w WPN rozstrzygnięć nadzorczych lub opinii prawnych,
- liczbę zarejestrowanych w WPN skarg do WSA na decyzje i postanowienia Wojewody.

Dyrektor WPN podała m.in., że w oparciu o ww. sprawozdania i informacje w trakcie spotkań lub narad z Wojewodą i/lub z I Wicewojewodą na bieżąco przekazywała informacje o sprawach i sposobie realizacji zadań powierzonych WPN, w tym dotyczących sprawowanego nadzoru nad j.s.t. lub innymi podmiotami.

(akta kontroli str. 73-117, 899-904)

W latach 2023-2025 (I półrocze) zadania w zakresie nadzoru prawnego nad działalnością j.s.t. nie były przedmiotem audytu, jak również kontroli przeprowadzanych przez inne podmioty. Dyrektor WPN podała także, że w ww. okresie w Wydziale PN nie wystąpiły problemy organizacyjne i kadrowe mające wpływ na realizację zadań w zakresie nadzoru Wojewody nad j.s.t.

(akta kontroli str. 118-119, 899-904)

Wpływające do Urzędu uchwały i zarządzenia wydawane przez organy j.s.t. rejestrowane były równolegle w EZD, jak i w dzienniku korespondencyjnym prowadzonym w wersji papierowej w WPN. W dzienniku korespondencyjnym ujmowano nazwę organu przekazującego akt, jego numer i datę wpływu oraz imię i nazwisko osoby której przekazano sprawę do załatwienia.

W WPN prowadzono także, do końca marca 2025 r. – w wersji papierowej, a od 1 kwietnia 2025 r. – w EZD, rejestry: rozstrzygnięć nadzorczych (istotne naruszenia prawa), wszczętych postępowań nadzorczych, informacji o nieistotnym naruszeniu prawa, spraw prowadzonych przed sądami administracyjnymi oraz rejestr innych dokumentów.

W sprawie zasad przyjętych w WPN w zakresie obiegu i analizy wpływających do Urzędu aktów wydawanych przez organy j.s.t., Dyrektor WPN wyjaśniła, m.in. że:

- Do 31 marca 2025 r. większość uchwał wpływała do Urzędu w formie papierowej wraz z pismami przewodnimi i przyjmowana była przez

¹⁷ Tj. 519/12870 - Iloraz liczby wydanych środków nadzoru (rozstrzygnięcia nadzorcze, rejestr skarg do WSA) oraz liczby aktów organów j.s.t. poddanych kontroli nadzorczej.

¹⁸ Tj. 404/12512.

¹⁹ Tj. 129/5391.

Kancelarię Ogólną Urzędu. Pracownicy Kancelarii dokonywali rejestracji oraz odwzorowania cyfrowego (skanowania) pisma przewodniego oraz jego rejestracji w systemie EZD (m.in. nadanie przesyłce tzw. numeru RPW), a następnie przekazywali do właściwego wydziału. Następnie akty prawne w wersji elektronicznej były przekazywane sekretariatom wydziałów i były rozdzielane w systemie EZD na poszczególnych pracowników. Uchwały w wersji papierowej wraz pismem przewodnim przekazywane były do sekretariatu WPN.

- Od 1 kwietnia 2025 r. uchwały wpływają do Urzędu drogą elektroniczną.
- W sekretariacie WPN, pracownik dokonuje rejestracji pisma przewodniego w dzienniku korespondencyjnym (niezależnie od drogi przekazania uchwał) wraz z podaniem liczby i numerów uchwał przekazywanych przez daną j.s.t. Następnie przekazuje uchwały pracownikowi nadzorującemu daną jednostkę (wg podziału na j.s.t.). Pracownik (radca prawny), otrzymując uchwały dokonuje m.in. badania uchwały pod kątem zgodności z prawem i podejmuje odpowiednie czynności w ramach nadzoru Wojewody nad j.s.t.

(akta kontroli str. 121-133, 899-904, 915-934)

1.4. W latach 2023-2025 (I półrocze) do Urzędu wpłynęło ogółem 30 773 uchwał i zarządzeń j.s.t., z których 11 363 było aktami prawa miejscowego. Liczba uchwał i zarządzeń w poszczególnych latach badanego okresu przedstawiała się następująco: 12 870 w 2023 r., 12 512 w 2024 r. oraz 5931 w 2025 (I półrocze), z których odpowiednio 5062, 4544 oraz 1757 było aktami prawa miejscowego. Spośród aktów prawa miejscowego otrzymanych w :

- 2023 r.: 4034 wydały organy gmin, 963 – organy powiatów oraz 65 – organy województwa;
- 2024 r. – 4118 wydały organy gmin, 393 – organy powiatów oraz 33 – organy województwa;
- I półroczu 2025 r. odpowiednio: 1550, 188 oraz 16.

Wszystkie uchwały i zarządzenia poddano weryfikacji prawnej. Na jednego pracownika WPN zajmującego się analizą ww. aktów 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 latach 2023-2025 (I półrocze) w WPN weryfikacji prawnej poddano łącznie 31 133 uchwały i zarządzenia j.s.t.²⁰, z których 11 725 było aktami prawa miejscowego. Liczba zweryfikowanych uchwał i zarządzeń w poszczególnych latach była następująca:

- 12 349 (w tym 5210 uchwał prawa miejscowego) i 14 zarządzeń niebędących aktami prawa miejscowego w 2023 r.,
- 12 713 (w tym 4577 uchwał prawa miejscowego) i 6 zarządzeń niebędących aktami prawa miejscowego w 2024 r.,
- 6048 (w tym 1935 uchwał prawa miejscowego) i trzy zarządzenia będące aktami prawa miejscowego w I półroczu 2025 r.

(akta kontroli str. 196)

²⁰ W 2023 r. uwzględniono 1324 uchwały z 2022 r., które poddano weryfikacji w 2023 r. - względem których wydano 71 rozstrzygnięć nadzorczych w 2023 r.

1.5. W okresie objętym kontrolą w WPN:

- analizą aktów normatywnych wydawanych przez organy j.s.t. pod kątem zgodności z prawem zajmowało się od 13 do 15 pracowników posiadających wykształcenie prawnicze (odpowiednio w poszczególnych latach 14, 15, 13);
- czynności w zakresie redakcji Dziennika urzędowego, w tym m.in. ogłaszanie aktów prawa miejscowego i rozstrzygnięć nadzorczych wykonywane były przez trzech pracowników, posiadających wykształcenie wyższe w zakresie administracji (dwóch) i informatyki (jeden). Wszyscy zostali zatrudnieni w Urzędzie w 2010 r.;
- każdy z ww. pracowników podnosił swoje kwalifikacje, uczestnicząc w szkoleniach (od trzech do dziewięciu szkoleń na pracownika). Przedmiotem szkoleń w przypadku radców prawnych były m.in. wybrane delikty dyscyplinarne w orzecznictwie WSD i Sądu Najwyższego, prowadzenie postępowań sądowych po ostatnich zmianach procedury cywilnej, zaś w przypadku pracowników realizujących zadania w zakresie redakcji Dziennika urzędowego – m.in. zapobieganie zagrożeniom z obszaru cyberbezpieczeństwa i bezpiecznej pracy w Internecie.

Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli NIK²¹, w WPN prowadzeniem spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością j.s.t. zajmowało się 13 radców prawnych²², przy czym większość z nich (osiem osób) posiadało ponad 15-letni²³ staż pracy w Urzędzie. Czynności dotyczące publikacji aktów w Dzienniku urzędowym realizowało trzech pracowników. Wszystkim 16 pracownikom ww. zadania przypisano w zakresach czynności, które były aktualne na dzień rozpoczęcia kontroli.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wystąpiły przypadki realizacji zadań w zakresie nadzoru nad działalnością j.s.t. w innej formie niż umowa o pracę.

(akta kontroli str. 120, 134-178)

W okresie objętym kontrolą 19 pracowników Urzędu zostało upoważnionych przez Wojewodę do załatwiania spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t., w tym na podstawie:

- Art. 19 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁴: dwóch Wicewojewodów, Dyrektor WPN²⁵, radca prawny WPN oraz na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie²⁶ - poprzednia Dyrektor WPN (od 3 grudnia 2008 r. do 30 czerwca 2024 r.). Zakres wydanych upoważnień dotyczył m.in. prowadzenia spraw wynikających z funkcji Wojewody jako organu sprawującego nadzór nad działalnością j.s.t. i jego związków. Liczba ważnych upoważnień w poszczególnych latach objętym kontrolą była następująca: trzy w 2023 r., pięć w 2024 r. oraz trzy w I półroczu 2025 r.
- Art. 35 § 1 oraz art. 36 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷ - 15 radców prawnych w WPN (w tym jeden z nich posiadał również ww. pełnomocnictwo wydane na podstawie art. 19 ustawy o administracji rządowej). Zakres wydanych

²¹ 4 lipca 2025 r.

²² W tym jeden z radców prawnych zajmował się tylko nadzorem nad związkami gmin.

²³ W tym sześciu pracowników powyżej 20 lat (od 21 do 27 lat), zaś pozostałych dwóch 17 i 18 lat.

²⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 428, dalej: ustawa o administracji rządowej.

²⁵ Od 25 marca 2024 r.

²⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 8, poz. 872, ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2024 poz. 935, ze zm.

pełnomocnictw procesowych dotyczył reprezentowania Wojewody przed WSA w Olsztynie oraz NSA. Liczba ważnych upoważnień wyniosła odpowiednio: 13,14,15.

(akta kontroli str. 179-195)

Liczba uchwał i zarządzeń, w stosunku do których prowadzono postępowanie nadzorcze wyniosła 1139²⁸ i dotyczyła głównie uchwał (1119), które w większości były aktami prawa miejscowego (1029). W 2024 r. postępowanie prowadzono wobec 498 uchwał, z których 469 było aktami prawa miejscowego, w 2023 r. odpowiednio: 428 i 409 oraz w 2025 r. (I półrocze) – 193 i 151.

Spośród 1139 uchwał i zarządzeń objętych prowadzonymi postępowaniami nadzorczymi w 112 przypadkach²⁹ zostały wszczęte postępowania³⁰, w tym: 22 w 2023 r. (w stosunku do 19 uchwał i 3 zarządzeń), 43 w 2024 r. (40 i 3) oraz 47 w I półroczu 2025 r. W sprawie wszczynania postępowań, Dyrektor WPN wyjaśniła m.in., że:

- zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie może powodować wadliwości rozstrzygnięcia nadzorczego wyłącznie z tego powodu (uchwała NSA w warszawie z dnia 21 października 2002 r. ONSA 2003/2/43),
- do skutecznego podważenia rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu braku zawiadomienia o wszczęciu postępowania niezbędnym jest wykazanie, że uniemożliwiło to złożenie dodatkowych informacji i wyjaśnień mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy (wyrok NSA z 26 czerwca 2007 r. II OSK 466/07 CEBOSA).

Stąd też formalne zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego były wystosowywane, gdy do oceny legalności uchwały lub zarządzenia, zdaniem organu nadzoru, niezbędne były wyjaśnienia organu j.s.t. Wobec powyższego nie każde wydane rozstrzygnięcie nadzorcze zostało poprzedzone ww. zawiadomieniem o wszczęciu postępowania, ani też nie każda sprawa, w której wystosowano zawiadomienie zakończono wdrożeniem środka nadzoru w postaci wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, czy wywiedzenia skargi do sądu administracyjnego. Wskazała również, że zgodnie z przyjętą w Urzędzie praktyką, postępowania nadzorcze najczęściej wszczyna się w sprawach, w których wpłynęła tzw. sygnalizacja społeczna zawierająca zarzuty, co do legalności podjętej uchwały (np. w zakresie naruszenia procedury uchwałodawczej, pojęcie uchwały bez wymaganej opinii innego organu, etc.), gdy organ nadzoru powziął taką informację z urzędu. Często wszczęcie postępowania nadzorczego łączono również z instytucją tzw. „wystąpienia nadzorczego”, w terminie na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, w którym wskazywano zidentyfikowane przez organ naruszenia prawa z zapytaniem czy organ.

(akta kontroli str. 203-204, 935-940)

Ustalono także, że postępowania zostały zakończone w stosunku do 1119 uchwał (w tym 937 stanowiących akty prawa miejscowego) oraz sześciu zarządzeń.

Liczba uchwał i zarządzeń, w stosunku do których zakończono postępowanie w poszczególnych latach badanego okresu była następująca: 508 uchwał³¹

²⁸ W badanych latach postępowanie prowadzono w stosunku do 20 zarządzeń niebędących aktami prawa miejscowego, w tym w 2023 r. było 14, a w 2024 r. – 6.

²⁹ Liczba postępowań w zakresie aktów prawa miejscowego była następująca 36 w 2023 r., 31 w 2024 r. i 34 w 2025 (I półrocze).

³⁰ W tym w 25 przypadkach na podstawie art. 61 §4 Kpa i wydane rozstrzygnięcia nadzorcze.

³¹ W tym 469 dotyczyło prawa miejscowego.

i 3 zarządzenia w 2023 r., 414 uchwały³² i 3 zarządzenia w 2024 r. oraz 191 uchwał, z których 150 było aktami prawa miejscowego w 2025 r. (I półrocze).

Spośród 1119 zakończonych postępowań nadzorczych w stosunku do:

- 370 uchwał i zarządzeń stwierdzono ich nieważność w całości, w tym 366 to uchwały³³, z których 290 było aktami prawa miejscowego i cztery zarządzenia niebędące takimi aktami;
- 634 uchwał i zarządzeń stwierdzono nieważność w części³⁴, w tym 632 to uchwał, z których 545 było aktami prawa miejscowego i dwa zarządzenia nie będące nimi;
- czterech uchwał, z których trzy były aktami prawa miejscowego stwierdzono, że wydano je z nieistotnym naruszeniem prawa³⁵;
- 97 uchwał (w tym 76 będących aktami prawa miejscowego) i jednego zarządzenia – postępowania zakończono w inny sposób³⁶. Dyrektor WPN wyjaśniła, że postępowania te zakończono albo poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego, albo poprzez wydanie tzw. „wystąpienia nadzorczego” przed wniesieniem skargi do WSA w Olsztynie (informacja o zidentyfikowanych naruszeniach prawa przez organ nadzoru z zapytaniem czy organy gminy sanują dany akt we własnym zakresie pod rygorem wniesienia skargi do sądu administracyjnego).

(akta kontroli str. 203-204, 935-940)

We wszystkich przypadkach Wojewoda, prowadząc postępowania nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, nie korzystał z możliwości wstrzymania jego wykonania, przewidzianej w przepisach w art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁷, art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁸ oraz art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim³⁹.

Dyrektor WPN wyjaśniła m.in., że przepisy prawa nie określają przesłanek uzasadniających wstrzymanie wykonania uchwały organu j.s.t. ani też jego formy. Tym samym w każdym przypadku to organ nadzoru dokonuje zasadności jego zastosowania. Celem wstrzymania wykonania aktów wydawanych przez organy j.s.t. 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). Podała również, że:

- takie same skutki wywołuje odroczenie publikacji danego aktu, do czasu zbadania go w ramach nadzoru (brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych);
- nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach

³² W tym 318 dotyczyło prawa miejscowego.

³³ Liczba uchwał wyniosła 194, w tym 171 prawa miejscowego w 2023 r., 125, w tym 87 w 2024 r. i 47, w tym 32 w 2025 r. (I półrocze). Liczba zarządzeń wyniosła 2 w 2023 r. i 2 w 2024 r.

³⁴ Liczba uchwał wyniosła 290, w tym 253 prawa miejscowego w 2023 r., 261, w tym 221 w 2024 r. i 81, w tym 71 w 2025 r. (I półrocze). Liczba zarządzeń wyniosła 1 w 2023 r. i 1 w 2024 r.

³⁵ Liczba uchwał wyniosła 2 będące prawem miejscowym w 2023 r. i 2 uchwały, w tym 1 prawa miejscowego w 2024 r.

³⁶ Liczba uchwał wyniosła 22, w tym 20 prawa miejscowego w 2023 r., 11, w tym 9 w 2024 r. i 63, w tym 47 w 2025 r. (I półrocze). Liczba zarządzeń wyniosła 1 w 2023 r.

³⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, dalej: ustawa o SG.

³⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 107, ze zm., dalej: ustawa o SP.

³⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 581, dalej: ustawa o SW.

indywidualnych z zakresu administracji publicznej, jednakże nie wyklucza możliwości badania nadzorczego takiego aktu;

- w WPN przyjęto zasadę publikacji uchwał po zbadaniu ich legalności, nie później jednak niż po upływie 30 dni od dnia doręczenia uchwały, a przyjęta praktyka wykluczała konieczność wstrzymywania wykonania aktów, bowiem nie weszły one w życie;
- skoro przepisy prawa nie wskazywały formy, ani przesłanek wstrzymania wykonania uchwały, w WPN przyjęto, że Wojewoda odraczając publikację aktów, poprzez czynności konkludentne, wstrzymywał ich wykonanie.

(akta kontroli str. 203-204, 915-934)

1.6. W Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych procedur w zakresie postępowania z aktami normatywnymi przekazywanymi przez j.s.t., w tym zakresie dokumentowania przeprowadzonej weryfikacji prawnej. Zasady weryfikacji aktów prawnych zostały opisane w pkt 1.2.

(akta kontroli str. 73)

1.6.1. Na podstawie badania wybranych w sposób celowy⁴⁰ 21 aktów prawnych (w tym 13 dotyczących prawa miejscowego) podjętych przez j.s.t. w latach 2023-2025 (I półrocze), w stosunku do których Wojewoda nie wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności ustalono, m.in. że w przypadku:

- 13 aktów prawa miejscowego, przeprowadzoną weryfikację udokumentowano poprzez zamieszczenie na aktach adnotacji lub pieczętki „sprawdzono pod względem formalno-prawnym” oraz potwierdzono datą i podpisem osoby dokonującej weryfikacji. Akty te zweryfikowano w terminie od 0 do 55 dni od daty ich wpływu uchwały do Urzędu, w tym sześć uchwał w terminie do 14 dni, zaś pozostałe siedem po upływie tego terminu (od 16 dni do 55 dni).
- ośmiu aktów, które nie były aktami prawa miejscowego:
 - W jednym przypadku na uchwale zamieszczono pieczęć „sprawdzono pod względem formalno-prawnym” i potwierdzono datą i podpisem osoby weryfikującej akt, a czynności tych dokonano po upływie siedmiu dni od daty wpływu tego aktu do Urzędu.
 - W jednym przypadku umieszczono zapis o sprawdzeniu pod względem formalno-prawnym i datę tej czynności, którą wykonano w dniu wpływu aktu do Urzędu (7 listopada 2023 r.). Nie było natomiast podpisu osoby dokonującej weryfikacji, zaś na pozostałych sześciu aktach brakowało daty weryfikacji, a także innych elementów, co szerzej opisane w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 245-298)

1.6.2. W wyniku badania próby dobranych w sposób celowy 37 uchwał podjętych przez organy j.s.t. w latach 2023-2025 (I półrocze), w stosunku do których Wojewoda wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności ustalono, że:

- W 25 przypadkach postępowania zostały zakończone wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych, a były to wszystkie postępowania, które w okresie objętym kontrolą zostały wszczęte na podstawie art. 61 §4 Kpa i zakończone w ten sposób, tj. wydaniem rozstrzygnięć.

⁴⁰ Próbą objęto po siedem uchwał z każdego roku objętego kontrolą, w tym na każdego pracownika wykonyującego te czynności w WPN przypadała co najmniej jedna weryfikacja.

- W przypadku 11 postępowań, w toku ich prowadzenia organy j.s.t. dokonały konwalidacji uchwał, zaś w jednym – Urząd po otrzymaniu wymaganych dokumentów uznał uchwałę za prawidłową.
- W żadnym z 37 przypadków nie dokonano wstrzymania uchwał.
- W każdym przypadku postępowania wszczęto, kierując w formie pisemnej zawiadomienia o wszczęciu postępowań na podstawie art. 61 §4 Kpa. Zawiadomienia te zawierały precyzyjne informacje dotyczące przedmiotów postępowań i były wysyłane w terminie od 2 do 23 dni od daty wpływu uchwał do Urzędu. Dodatkowo w przypadku 36 zawiadomień zawarto informacje m.in. o konieczności uzupełnienia brakujących dokumentów, udzielenia wyjaśnień, a także informacje o błędach w uchwałach i sposobie ich naprawy oraz o terminie na dokonanie tych czynności⁴¹. Informacji tych nie ujęto w jednym zawiadomieniu w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego względem uchwały Sejmiku Samorządu Województwa Warmiński-Mazurskiego w sprawie nadania statutu Szpitala Psychiatrycznego we Fromborku, gdyż dokument ten nie zawierał wszystkich elementów wymaganych przepisami.
- Wszczęcie wszystkich postępowań nastąpiło z dniem odbioru zawiadomień przez j.s.t., tj. w terminie od 5 do 25 dni od daty wpływu aktów do Urzędu.
- 25 postępowań zostało zakończonych wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał w całości (24 przypadki) lub w części (jeden przypadek), w tym:
 - wszystkie rozstrzygnięcia zostały wydane terminie od 19 do 30 dni od daty wpływu aktu do Urzędu, tj. w terminie zgodnym z art. 91 ust. 1 ustawy o SG (24 uchwały) i art. 82 ust. 1 ustawy o SW;
 - wszystkie rozstrzygnięcia spełniały wymogi art. 107 §1 i 3 Kpa, a także odpowiednio wymogi art. 91 ust. 3 ustawy o SG i art. 82 ust. 4 ustawy o SW, tj. zawierały m.in. powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia na nie skargi do sądu administracyjnego;
 - nie wystąpiły przypadki wniesienia skargi przez organy j.s.t. na rozstrzygnięcia nadzorcze.
- W 12 przypadkach, w trakcie prowadzonych postępowań, organy j.s.t. dokonały konwalidacji przekazanych uchwał zgodnie z wymogami określonymi przez Urząd w wysłanych zawiadomieniach o wszczęciu postępowań, w których podawano informacje o błędach w uchwałach, sposobie ich naprawy lub wskazano dokumenty, które należało przekazać Wojewodzie. W 11 przypadkach do Urzędu wpłynęły skorygowane uchwały, a w jednym wymagane dokumenty, a mimo to Urząd nie zakończył wszczętych postępowań, co opisano w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 299-558)

1.6.3. W okresie objętym kontrolą w WPN nie prowadzono metryki spraw, o której mowa w art. 66a Kpa. Dyrektor WPN podała, m.in., że brak było podstaw do stosowania ww. przepisu, a wynikało z faktu, że postępowanie nadzorcze jest odrębnym i szczególnym postępowaniem jednoinstancyjnym, którego przedmiotem jest rozstrzyganie o zgodności z prawem uchwał i zarządzeń

⁴¹ Termin wskazano w przypadku 35 zawiadomień, zaś w jednym zawiadomieniu nie podano terminu, a skorygowana uchwała wpłynęła do Urzędu po 13 dniach od daty odebrania przez j.s.t. zawiadomienia.

organów j.s.t. Postępowanie nadzorcze nie jest postępowaniem administracyjnym, a rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest decyzją administracyjną – przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego nie jest werdykt w sprawie indywidualnej z zakresu administracji, lecz orzeczenie o zgodności z prawem uchwał organów gminy.

(akta kontroli str. 301-308, 915-934)

1.6.4. W badanym okresie Wojewoda czterokrotnie stosował również środek przewidziany w art. 91 ust 4 ustawy o SG, tj. tj. wskazywał że uchwałę wydano z nieistotnym naruszeniem prawa. Po dwa takie „orzeczenia” wydano w 2023 r. i 2024 r. Dotyczyły one następujących uchwał:

- Nr LII.542.2023 Rady Miasta Ełku z 29 marca 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego „Ełk – Kilińskiego”, której załącznik graficzny nie zawierał m.in. wymaganych informacji o układzie współrzędnych zgodnym z obowiązującym państwowym systemem odniesień przestrzennych.
- Nr LXXVII/560/2023 Rady Miejskiej w Kętrzynie z 29 czerwca 2023 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, w której nie określonego wymaganego przepisami układu informacji oraz powiązań pomiędzy formatami elektronicznymi a układem informacji.
- Nr LXXXIV/1076/2024 Rady Miejskiej w Nidzicy z 28 marca 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie rodzaju świadczeń przyznawanych m.in. w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, w której ustalono nowy katalog dokumentów, nie uchylając poprzedniego.
- Nr VI/47/2024 Rady Gminy Wydminy z 30 września 2024 r. w sprawie wystąpienia Gminy Wydminy z Międzynarodowego Stowarzyszenia Cittaslow, w stosunku do której Wojewoda otrzymał pismo sygnalizujące, że została ona podjęta bez podania uzasadnienia.

(akta kontroli str. 559-604)

Analiza dokumentacji dotyczącej wydania ww. czterech „orzeczeń” wykazała, że:

- dwa orzeczenia zostały wydane w terminie do 30 dni od daty wpływu uchwały (26 i 28 dni), zaś pozostałe dwa – po upływie 39 i 36 dni;
- wszystkie orzeczenia zawierały elementy określone w art. 107 § 1 pkt 1- 6 oraz pkt 8 Kpa (m.in. oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie), a uzasadnienie faktyczne spełniało wymogi art. 107 §3 Kpa;
- w żadnym z orzeczeń nie zawarto pouczenia o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 91 ust. 3 ustawy o SG,
- w przypadku jednego orzeczenia dotyczącego uchwały Gminy Wydminy wystąpiono na podstawie art. 88 ustawy o SG o wyjaśnienia dotyczące procedowania ww. uchwały,
- w trzech przypadkach nie wszczynano postępowań na podstawie art. 61 §4 Kpa, co szczegółowo opisano w pkt 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 559-605)

Dyrektor WPN w sprawie wydawania „orzeczeń” o nieistotnym naruszeniu prawa podała m.in. że nie jest ono rozstrzygnięciem nadzorczym, gdyż w tym przypadku organ nadzoru nie orzeka o mocy obowiązującej uchwały, a jedynie wskazuje na uchybienia, które nie mają żadnej mocy w zakresie obowiązywania uchwały w obrocie prawnym. Wskazała także, że nie mając mocy wiążącej dla organu j.s.t., nie wpływa on na ocenę prawidłowości przyszłych działań oraz nie

może być podstawą do wydania przez organ nadzoru, wobec niewykonania wskazania nieistotnego naruszenia prawa, rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały. Z tego względu pojęciem rozstrzygnięcia organu nadzorczego nie można objąć wskazania przez ten organ nieistotnego naruszenia prawa. Podała również, że:

- termin 30 dniowy został określony w art. 91 ust. 1 ustawy o SG, który odnosi się do rozstrzygnięć nadzorczych, a ustawodawca nie wprowadził terminu na skierowanie do organu j.s.t. pisma informującego o nieistotnym naruszeniu prawa;
- w przypadku wskazania nieistotnego naruszenia prawa na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy o SG organ nadzoru nie orzeka o mocy obowiązującej uchwały, a jedynie wskazuje na uchybienia, które nie mają żadnej mocy w zakresie obowiązywania uchwały w obrocie prawnym;
- jest to wyłącznie środek działania organu nadzoru niemający charakteru władczego i w związku z tym nie podlega zaskarżeniu, a „wskazanie” nie stanowi formy władczej ingerencji w działalność gminy, nie można zatem uznać go za akt nadzoru, gdyż nie stanowi rozstrzygnięcia organu nadzoru, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego (Postanowienie NSA z 16 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2151/00);
- w zależności od przypadku, przedmiotu uchwały i stwierdzonego naruszenia w „orzeczeniu” zawierano bądź nie zawierano postulatu doprowadzenia do zgodności z prawem danego aktu;
- stwierdzenie nieistotnego naruszenia prawa nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym sensu stricto i wskazuje uchybienia nieistotne, które nie mają wpływu na byt uchwały,
- zwyczajowo w „orzeczeniach” ujmuje postulat usunięcia stwierdzonych naruszeń, jednakże niezastosowanie się przez gminę do postulatu nie pociąga za sobą negatywnych skutków dla gminy.

(akta kontroli str. 915-934)

Odnosnie korzystania przez Wojewodę z możliwości wszczęcia lub prowadzenia postępowań nadzorczych po upływie terminu na ich wydanie, Dyrektor WPN podała m.in, że w Urzędzie prowadzono postępowania wyjaśniające po upływie terminu na rozstrzygnięcie nadzorcze w przypadkach, gdy po terminie na jego podjęcie wpływały sygnalizacje społeczne dotyczące legalności danego aktu. Podała także, że środki sprawowania przez organ nadzoru kontroli nad działalnością organów j.s.t. w postaci wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, jak i zaskarżania aktów organów administracyjnych do sądu administracyjnego nie są względem siebie konkurencyjne, a ich zastosowanie jest uwarunkowane jedynie upływem terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o SG (por. postanowienie NSA z 18 stycznia 2023 r. II OZ 807/22). Wobec powyższego Wojewoda zawsze ma termin na wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na akt podlegający nadzorowi. Odnosząc się do liczby takich postępowań, to odpowiada ona liczbie skarg skierowanych do WSA w Olsztynie w poszczególnych latach.

(akta kontroli str. 915-934)

1.7. W ramach badania jednolitego podejścia interpretacyjnego Wojewody do postanowień aktów regulujących sferę działalności w zakresie programów opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, wydanych na

podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt⁴² analizą objęto:

- 10 uchwał podjętych przez organy j.s.t., tj. po cztery uchwały z lat 2023-2024 i dwie z 2025 r. (I półrocze), co do których Wojewoda orzekł o ich zgodności z prawem,
- 10 rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w latach 2023-2024, w których Wojewoda orzekł o nieważności uchwał j.s.t.

W wyniku badania ustalono, że Wojewoda zastosował jednolite podejście interpretacyjne w przypadku ośmiu uchwał podjętych przez organy j.s.t. w sprawie programów opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gmin: Jeziorany, Młynary na rok 2023 oraz gmin: Wilczęta, Stawiguda, Płońska, Pozezdrze na rok 2024 i gmin: Rozogi i Świątki na 2025 r.

W przypadku dwóch uchwał j.s.t. Wojewoda zastosował odmienne interpretacje, co szczegółowo opisano w pkt 4 Sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 606-808)

1.8. W okresie objętym kontrolą 29 rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody wydanych w latach 2022-2025 (I półrocze) zostało zaskarżonych do WSA przez organy stanowiące j.s.t. lub prokuratorów rejonowych. I tak w:

- 2023 r. – 11 organów stanowiących gmin i jeden prokurator złożyło 14 skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody wydane w latach 2022-2023. Ustalono, że sąd: odrzucił skargi w dwóch przypadkach, w sześciu je oddalił, a w pozostałych przypadkach uchylił rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody. W wyniku złożenia przez Wojewodę do NSA dwóch skarg kasacyjnych, w jednej sprawie sąd oddalił skargę, zaś w drugiej uchylił wyrok WSA.
- 2024 r. – osiem organów stanowiących gmin i jeden prokurator rejonowy złożył dziewięć skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody wydane w latach 2023-2024. Ustalono, że sąd: oddalił skargi w pięciu przypadkach, a w czterech uchylił rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody. W wyniku złożenia przez Wojewodę do NSA dwóch skarg kasacyjnych, w jednej sprawie sąd oddalił skargę, zaś w drugiej uchylił wyrok WSA.
- 2025 r. (I półrocze) – pięć organów stanowiących j.s.t.⁴³ złożyło sześć skarg do WSA na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody wydane w 2025 r. Ustalono, że według stanu na 22 września 2025 r. trzy sprawy były w toku, w pozostałych przypadkach sąd uchylił jedno rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody i odrzucił jedną skargę. Jedną skargę wycofała sama gmina.

(akta kontroli str. 197-200)

W latach 2023-2025 (I półrocze) Wojewoda złożył do WSA 24 skargi na uchwały organów stanowiących gmin i zarządzenie Burmistrza. I tak w:

- 2023 r. złożył pięć skarg na cztery uchwały organów stanowiących gmin i jedno zarządzenie Burmistrza podjęte w latach 2021-2023. Ustalono, że według stanu na 22 września 2025 r. sąd stwierdził nieważność dwóch uchwał i jednego zarządzenia, oddalił jedną skargę, zaś jedna sprawa nadal pozostawała w toku,
- 2024 r. złożył 15 skarg na uchwały organów stanowiących gmin podjęte w latach 2023-2024. Według stanu na 22 września 2025 r. Ustalono, że sąd stwierdził nieważność aktów prawa miejscowego w 11 przypadkach, oddalił

⁴² Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm., dalej: ustawa o ochronie zwierząt.

⁴³ W tym: trzy skargi przez organy stanowiące gmin i dwie przez Radę Powiatu Olsztyńskiego.

skargę w trzech przypadkach oraz umorzył postępowanie w jednym przypadku,

- w 2025 r. (I półrocze) złożył cztery skargi na uchwały organów stanowiących gmin podjęte w latach 2024-2025 (I półrocze). Ustalono, że sąd uchylił uchwały w trzech przypadkach. Jedna sprawa została wycofana przez Wojewodę.

(akta kontroli str. 201-202)

1.9. W zakresie działań nadzorczych, podejmowanych w latach 2023-2025 (I półrocze) przez Wojewodę w ramach nadzoru prawnego nad działalnością j.s.t. ustalono, że:

- W 2023 r. poprzedni Wojewoda⁴⁴ wydał w zakresie materialnego prawa administracyjnego trzy zarządzenia zastępcze w sprawie wprowadzenia zmian koniecznych dla ochrony złóż kopalin do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Jeziorany oraz Gmin: Kowale Oleckie i Elbląg. Zarządzenia, dotyczące ochrony udokumentowanych złóż kopalin w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego i ich ujęcia w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ww. gmin, wydano na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 i 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – prawo geologiczne i górnicze⁴⁵ w związku z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw⁴⁶. Żadne z wydanych zarządzeń nie zostało zaskarżone.
- W latach 2024-2025 (I półrocze), działając na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o SG, Wojewoda wezwał Radę Miejską w Lidzbarku Warmińskim oraz Radę Gminy Świętajno do podjęcia uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. W obu przypadkach wezwania zostały odrzucone. W następstwie tych działań Wojewoda poinformował Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zamiarze wydania zarządzeń zastępczych w sprawie wygaśnięcia mandatu dwóch radnych. Działając na podstawie art. 98a ust. 2 ustawy o SG, Wojewoda wydał dwa zarządzenia zastępcze stwierdzające wygaśnięcie mandatu radnego Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim oraz radnej Rady gminy Świętajno.
- W latach 2023-2025 (I półrocze), na podstawie art. 88 ustawy o SG, art. 77a ustawy o SP oraz art. 80 ustawy o SW, 137 razy występowano do j.s.t. z żądaniem informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu lub województwa, niezbędnych do wykonywania przysługujących wojewodzie uprawnień nadzorczych.

Dyrektor WPN podała m.in., że występowano o wyjaśnienia w stosunku do aktów organów j.s.t., co do których organ nadzoru powziął wątpliwości co do ich zgodności z prawem, o możliwości naruszenia prawa (np. naruszenie przepisów proceduralnych np. tj.: zmiana porządku obrad bez wymaganej większości, zwołanie sesji przez nieuprawnioną osobę, wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości, której uprzednio nie przeznaczono do sprzedaży, podjęcie uchwały bez wymaganej prawem opinii uprawnionego organu lub związku zawodowego), w tym w oparciu o sygnalizację społeczną,

⁴⁴ Działający w jego imieniu II Wicewojewoda.

⁴⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 633, ze zm. Ustawa obowiązująca w momencie wydawania zarządzenia zastępczego.

⁴⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, ze zm. Ustawa obowiązująca w momencie wydawania zarządzenia zastępczego.

a posiadane przez organ nadzoru informacje nie były wystarczające do zweryfikowania legalności danego aktu.

(akta kontroli str. 205-244)

1.10. Dodatkowo, w związku z nadzorem sprawowanym nad działalnością uchwałodawczą Rady Gminy Szczytno ustalono, że:

- uchwała Nr XIII/87/2025 wpłynęła do Urzędu 10 marca 2025 r.,
- pismem z 14 maja 2025 r., sporządzonym na podstawie art. 88 w zw. z art. 93 ust. 1 ustawy o SG, zwrócono się do j.s.t. o usunięcie naruszeń prawa stwierdzonych w ww. uchwale,
- poprawioną we własnym zakresie przez j.s.t. uchwałę Nr XIII/87/2025 Rady Gminy Szczytno opublikowano w Dzienniku urzędowym 17 czerwca 2025 r.
- nie wydano rozstrzygnięcia nadzorczego do ww. uchwały, co opisano w pkt 5 sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 814-830)

1.11. W latach 2023-2025 (I półrocze) Wojewoda w ramach nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. podjął następujące działania prewencyjne, tj. w:

- 2023 r. przesłał pisma do wszystkich organów j.s.t. z informacją, że w związku ze zbliżającym się terminem podjęcia uchwały w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 r.⁴⁷. Podano w nich m.in., że należy zwrócić szczególną uwagę na pojawiające się w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, zgodnie z którym brak wskazania w programie informacji dotyczących m.in. terminu przeprowadzenia konsultacji, podmiotów w nich uczestniczących, czasu na wniesienie ewentualnych uwag, stanowi istotne naruszenie prawa, mogące skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Wystosowanie przedmiotowego pisma spowodowało, że część nadzorowanych j.s.t. nie popełniła przedmiotowego uchybienia w podejmowanych aktach.
- 2025 r. przesłano organom j.s.t. informację o konieczności stosowania przepisów ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁴⁸. Wystosowanie niniejszego pisma spowodowało, że ok. 90% nadzorowanych jednostek przekazywało uchwały do organu nadzoru, za pomocą e-doręczeń.

Dyrektor WPN podała m.in., że:

- analizy przepisów prawa (w tym zwłaszcza w zakresie ewentualnych nowelizacji), własnych rozstrzygnięć nadzorczych, jak i innych organów nadzoru oraz orzecznictwa sądów administracyjnych, dokonywał każdy pracownik zajmujący się badaniem legalności uchwał;
- w celu ujednolicenia orzecznictwa w ramach nadzoru nad j.s.t. w WPN organizowane są cykliczne narady, na których omawiane są m.in. orzecznictwo NSA i WSA w Polsce w kontekście wydawanych rozstrzygnięć nadzorczych przez Wojewodę;
- na naradach omawiane są także najczęściej rozstrzygane uchwały np. w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego,

⁴⁷ Na podstawie art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, ze zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1045, ze zm.

programy zapobiegania bezdomności zwierząt, przepisy nowych ustaw zawierających delegację do podjęcia uchwał przez organy j.s.t.

(akta kontroli str. 899-913)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie udokumentowano weryfikację prawną siedmiu (spośród 21 badanych) aktów prawnych, w stosunku do których Wojewoda nie wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności. Dotyczyło to:

- uchwały Nr VIII/48/24 Rady Gminy Płońnica z dnia 26 września 2024 r., która wpłynęła do Urzędu 4 października 2024 r. nie zamieszczono na niej informacji, o braku uwag formalno-prawnych, daty i podpisu osoby dokonującej weryfikacji (na piśmie przewodnim przy numerze uchwały postawiono znak "+");
- trzech uchwał o Nr: XVI/104/2025 Rady Gminy Jonkowo z 27 maja 2025 r. (wpłynęła do Urzędu 9 czerwca 2025 r.), VIII/69/2025 Rady Gminy Rybno z 22 stycznia 2025 r. (27 stycznia 2025 r.), XVII/131/2025 Rady Miejskiej w Korszach z 27 maja 2025 r. (3 czerwca 2025 r.) – umieszczono na nich informację „brak uwag” bez daty i podpisu osoby dokonującej weryfikacji;
- dwóch uchwał o Nr.: XIII/100/2025 Rady Gminy Świątajno z 17 czerwca 2025 r. (23 czerwca 2025 r.) oraz VI/30/2024-2029 Rady Gminy Rychliki z 9 października 2024 r. (9 października 2024 r.) – zamieszczono odpowiednio: zapisy o braku uwag i pieczęć o sprawdzeniu pod względem formalno-prawnym oraz podpisy osób dokonujących weryfikacji, brak natomiast było daty dokonania tych czynności;
- uchwały Nr LXVI/437/2023 Rady Miejskiej w Szczytnie z 3 października 2023 r., nie zamieszczono na niej podpisu osoby dokonującej sprawdzenia pod względem pod względem formalno-prawnym.

(akta kontroli str. 245-298)

Dyrektor WPN wyjaśniła m.in., że nie istnieje procedura/wzór, wedle którego radcowie prawni oznaczają zgodność z prawem sprawdzonych przez siebie uchwał, a przepisy prawa nie nakładają obowiązku tworzenia procedury określającej sposób dokumentowania weryfikacji prawnej uchwał wpływających do organu nadzoru. Podała także, że każdy pracownik stosuje przyjęty przez siebie sposób oznaczenia prawidłowo podjętych uchwał (różne oznaczenia graficzne lub opisowe), a stały podział nadzorowanych jednostek pomiędzy pracowników powoduje, że brak parafy nie uniemożliwia identyfikacji osoby dokonującej weryfikacji legalności uchwały.

(akta kontroli str. 915-934)

Zdaniem NIK braki w dokumentowaniu dokonanej weryfikacji prawnej uniemożliwiają skuteczną kontrolę terminowości realizacji przez radców prawnych nałożonych na nich zadań.

2. Nie zakończono 12 postępowań nadzorczych wszczętych na podstawie art. 61 §4 Kpa, prowadzonych w związku ze stwierdzeniem nieważności uchwał o nr:

- XLV.285.2023 r. Rady Gminy Stare Juchy z dnia 30 marca 2023 r.,
- XXIV.523/23 Rady Gminy Działdowo z dnia 30 marca 2023 r.,
- LXXVII/587/2023 Rady Gminy Elk z dnia 30 czerwca 2023 r.,
- LII.552.2023 Rady Miasta Elk z dnia 29 marca 2023 r.,
- XXX/248/23 Rady Gminy Dubeninki z dnia 30 marca 2023 r.,
- 23/VIII/2023 Rady Gminy Braniewo z dnia 10 marca 2023 r.,
- III/22/2024 Rady Gminy Milejewo z dnia 20 czerwca 2024 r.,
- IX/40/2024 Rady Miejskiej w Korszach z dnia 29 października 2024 r.,
- XXX/509/2024 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 28 marca 2024 r.,
- III/78/2024 Rady Miejskiej w Tolkmicku z dnia 28 listopada 2024 r.,
- VIII/63/24 Rady Miejskiej Dźwierzuty z dnia 22 listopada 2024 r.,
- X/68/2024 Rady Gminy Świątki 30 grudnia 2024 r.,

Pomimo, że postępowania stały się bezprzedmiotowe wskutek otrzymania od organów j.s.t. skorygowanych uchwał i wymaganych dokumentów, które wskazano w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

(akta kontroli str. 421-558)

Dyrektor WPN wyjaśniła m.in., że skoro organy j.s.t. dokonały zmiany uchwał we własnym zakresie niwelując naruszenia prawa i uchwały te zostały przez organ nadzoru opublikowane, to zarówno organ nadzoru jak i organ j.s.t. w sposób dorozumiany przyjęły, że postępowanie nadzorcze zostało zakończone

(akta kontroli str. 915-934)

3. Przed wydaniem trzech „orzeczeń” w sprawie nieistotnego naruszenia prawa nie wszczęto postępowań na podstawie art. 61 §4 Kpa. Dotyczyło to postępowań prowadzonych w sprawie uchwał: Nr LII.542.2023 Rady Miasta Elku z 29 marca 2023 r., Nr LXXVII/560/2023 Rady Miejskiej w Kętrzynie z 29 czerwca 2023 r. Nr LXXXIV/1076/2024 Rady Miejskiej w Nidzicy z 28 marca 2024 r.

(akta kontroli str. 559-605)

Dyrektor WPN wyjaśniła m.in., że formalne zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego były wystosowywane, gdy do oceny legalności uchwały lub zarządzenia, zdaniem organu nadzoru, niezbędne były wyjaśnienia organu j.s.t.. W przypadku trzech uchwał: Nr LII.542.2023 Rady Miasta Elku z 29 marca 2023 r., Nr LXXVII/560/2023 Rady Miejskiej w Kętrzynie z 29 czerwca 2023 r. Nr LXXXIV/1076/2024 Rady Miejskiej w Nidzicy z 28 marca 2024 r. w ocenie organu nie wystąpiła taka konieczność. Stąd też nie wszczynano postępowania na podstawie 61 §4 K.p.a.

(akta kontroli str. 958)

Zdaniem NIK Wojewoda musi respektować prawa przysługujące stronie postępowania nadzorczego, jakim jest m.in. prawo strony do wypowiedzenia się w sprawie będącej przedmiotem postępowania. Natomiast prawa tego j.s.t. będzie pozbawiona, jeżeli organ nadzoru nie zawiadomi jej o wszczęciu postępowania. Zagadnienie dot. zawiadomienia organu j.st. przez wojewodę o wszczęciu postępowania nadzorczego, zostało rozstrzygnięte uchwałą w składzie siedmiu sędziów NSA⁴⁹, którzy uznali, że cyt.: „*postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy organ nadzoru wszczyna z urzędu, o czym zawiadamia organ gminy (art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.- o samorządzie gminnym [...] w związku z art. 61 § 1 i 4 Kpa).* Brak zawiadomienia

⁴⁹ Uchwała NSA w Warszawie z dnia 21 października 2002 r. o sygn. akt OPS 9/02.

organu gminy o wszczęciu postępowania stanowi naruszenie przepisów postępowania, które może mieć wpływ na wynik sprawy".⁵⁰

Dyrektor WPN w trakcie kontroli NIK tj. w październiku 2025 r. podjęła działania w celu rzetelnego dokumentowania przez radców prawnych weryfikacji prawnej aktów oraz sposobu prowadzenia postępowań nadzorczych, tj.:

- Przekazała pracownikom za pośrednictwem systemu EZD, zasady obiegu dokumentów dotyczących nadzoru nad aktami normatywnymi j.s.t. i zobowiązała ich do stosowania. Schemat obiegu dokumentów obejmuje rozróżnienie wpływu aktów normatywnych na „tryb do publikacji” lub „tryb do nadzoru”, w którym ujęto trzy etapy postępowania: „bez uwag”, „zawiadomienie o wszczęciu”, „rozstrzygnięcie nadzorcze”.
- Wprowadziła wzór notatki w zakresie przeprowadzonego nadzoru nad danym aktem normatywnym i zobowiązała pracowników WPN do sporządzania jej w systemie EZD w zakresie przeprowadzonego nadzoru nad każdym aktem normatywnym. W notatce ujmuje się m.in. informacje o ewentualnych uwagach formalno-prawnych, wydanych rozstrzygnięciach nadzorczych, zawiadomieniach o wszczęciu postępowania nadzorczego lub wnieśli skargę do WSA.

(akta kontroli str. 958)

4. Wojewoda nie zastosował jednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień dwóch aktów regulujących tę samą sferę działalność, tj. uchwalanie przez organy j.s.t. programów opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, gdyż:

- A. W załączniku do uchwały Nr LIII/406/2023 Rady Miejskiej w Miłomylinie z dnia 15 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Miłomłyn w 2023 roku” nie zakwestionowano przepisu zawartego w §10 pkt 2 lit. b i c w brzmieniu *„Usypianie ślepych miotów zwierząt zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy realizują: Gmina poprzez zawarcie umowy z zakładem leczniczym dla zwierząt oraz pokrycie w całości kosztów usypiania ślepych miotów zwierząt, w szczególności psów i kotów, których właściciele zamieszkują na terenie Miasta i Gminy Miłomłyn, na poniższych zasadach: (b) właściciel, w celu wykonania zabiegu usypienia ślepego miotu składa wniosek oraz oświadczenie, że podda sukę/kotkę zabiegowi sterylizacji, a także wyraża zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych dla potrzeb wynikających z realizacji Program, (c) Gmina dokonuje zapłaty kosztów zabiegu bezpośrednio na konto zakładu leczniczego dla zwierząt zgodnie z warunkami zawartej umowy, na podstawie dokumentów zawierających fakturę/rachunek wystawiony przez zakład leczniczy dla zwierząt oraz oświadczenie skazane w pkt 2 lit. b”*, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym⁵¹ stwierdzającym nieważność załącznika do uchwały Nr LXII/475/2023 Rady Gminy Grunwald z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grunwald w 2023 r.

⁵⁰ Podobnie wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2012 r. o sygn. akt IV SA/GI 1295/11, zgodnie z którym brak skutecznego zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego stanowi naruszenie przepisów postępowania, jednak sam w sobie nie musi jeszcze przesądzać o wadliwości rozstrzygnięcia nadzorczego wyłącznie z tej przyczyny. To do sądu administracyjnego należy ocena, czy omawiana okoliczność pozbawiła stronę możliwości potrzebnego uczestnictwa w postępowaniu i czy miało to wpływ na treść rozstrzygnięcia.

⁵¹ PN. 4131.259.2023 z 3 lipca 2023 r.

zakwestionowano m.in. zapis zawarty w § 6 ust. 4 w brzmieniu „*W sytuacji, gdy zwierzę jest zbyt młode, aby poddać je zabiegowi sterylizacji lub kastracji w schronisku, nowy opiekun w umowie adopcyjnej zostaje zobowiązany do poddanie zwierzęcia zabiegowi w terminie miesiąca od ukończenia 9 miesiąca życia, nie doprowadzając przy tym do zapłodnienia zwierzęcia*”. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia wskazano m.in., że wprowadzenie regulacji zawartej w § 6 ust. 4 stanowi naruszenie przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, który nie upoważnia rady gminy do regulowania kwestii dotyczących stosunków cywilnoprawnych, w tym nakładania obowiązków na inne podmioty, pomimo wprowadzenia przez ustawodawcę w tym przepisie katalogu otwartego.

- B. W załączniku do uchwały Nr LVII/13/2023 Rady Gminy Łukta z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Łukta” nie zakwestionowano przepisu zawartego w §4 ust. 6 w brzmieniu „*Gmina Łukta dokonuje zapłaty za wykonane usługi bezpośrednio na konto zakładu leczniczego dla zwierząt, zgodnie z warunkami zawartej umowy, na podstawie dokumentów zawierających: fakturę/rachunek wystawiony przez zakład leczniczy dla zwierząt oraz oświadczenie wypełnione przez właściciela zwierzęcia*”, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym⁵² stwierdzającym nieważność załącznika do uchwały Nr LXII/475/2023 Rady Gminy Grunwald z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grunwald w 2023 r. zakwestionowano m.in. zapis zawarty w § 6 ust. 4 w brzmieniu „*W sytuacji, gdy zwierzę jest zbyt młode, aby poddać je zabiegowi sterylizacji lub kastracji w schronisku, nowy opiekun w umowie adopcyjnej zostaje zobowiązany do poddanie zwierzęcia zabiegowi w terminie miesiąca od ukończenia 9 miesiąca życia, nie doprowadzając przy tym do zapłodnienia zwierzęcia*”. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia wskazano m.in., że wprowadzenie regulacji zawartej w § 6 ust. 4 stanowi naruszenie przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, który nie upoważnia rady gminy do regulowania kwestii dotyczących stosunków cywilnoprawnych, w tym nakładania obowiązków na inne podmioty, pomimo wprowadzenia przez ustawodawcę w tym przepisie katalogu otwartego.

Dyrektor WPN wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia.

(akta kontroli str. 607-718, 719-726, 727-734, 745-752, 915-934)

5. Wojewoda nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego do uchwały Nr XIII/87/2025 Rady Gminy Szczytno w sprawie wprowadzenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Szczytno na rok 2025, która wpłynęła do Urzędu 10 marca 2025 r. Było to niezgodne z art. 91 ust. 1 ustawy o SG, który stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Dyrektor WPN wyjaśniła, m.in., że po przeprowadzeniu analizy prawnej ustalono, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru posiada 30-

⁵² PN. 4131.259.2023 z 3 lipca 2023 r.

dniowy termin na stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego od dnia jego doręczenia. Termin ten upłynął w dniu 9 kwietnia 2025 r., a do tego czasu rozstrzygnięcie nadzorcze nie zostało wydane z uwagi na duże natężenie pracy we wskazanym wyżej okresie.

(akta kontroli str. 814-830, 935-939)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda zapewnił prawidłową organizację realizacji zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t., gdyż m.in. przypisano je zarówno odpowiedniej komórce organizacyjnej w Urzędzie, jak i pracownikom posiadającym odpowiednie kwalifikacje zawodowe. W WPN na bieżąco monitorowano liczbę wpływających do Urzędu aktów j.s.t., wydawanych rozstrzygnięć oraz zgłaszanych skarg, sporządzając miesięczne zestawienia, a także półroczne i roczne sprawozdania z realizacji celu i osiągniętych mierników realizacji zadań wykonywanych przez WPN. Badanie próby 25 postępowań zostało zakończonych wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał wykazało, że wszystkie rozstrzygnięcia spełniały wymogi art. 107 §1 i 3 Kpa, a także odpowiednio wymogi art. 91 ust. 3 ustawy o SG i art. 82 ust. 4 ustawy o SW jak również wydano je w terminie 30 dni od daty ich wpływu uchwały do Urzędu, tj. zgodnym z art. 91 ust. 1 ustawy o SG i art. 82 ust. 1 ustawy o SW. W Urzędzie rzetelnie dokumentowano weryfikację aktów prawa miejscowego, a fakt jej przeprowadzenia był w każdym badanym przypadku pisemnie potwierdzony (13 przypadków). Wojewoda zastosował także jednolite podejście interpretacyjne w większości badanych uchwał (80%) podjętych w latach 2023-2025 przez organy j.s.t. w sprawie programów opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gmin. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- braku zakończenia 12 wszczętych postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał, pomimo że w trakcie tych postępowań organy j.s.t. m.in. dokonały konwalidacji uchwał (32% badanych),
- nierzetelnej weryfikacji pod względem zgodności z prawem siedmiu uchwał j.s.t. (33% badanych),
- niezapewnienia jednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień dwóch uchwał w sprawie programów opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na 2023 r. na terenie gmin: Łukta i Miłomłyn (20% badanych).

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 jednostki samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

2.1. Badanie terminów publikacji uchwał j.s.t. w Dzienniku urzędowym przeprowadzono na próbie 41 uchwał stanowiących akty prawa miejscowego⁵³, tj.:

- a) pięciu uchwał, co do których Wojewoda wydał rozstrzygnięcia nadzorcze,

⁵³ Spośród próby z obszaru nr 1, tj. 21 uchwał, które objęto badaniem weryfikacji prawnej oraz 37 uchwał, w stosunku do których wszczęto postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

- b) 22 uchwał, w tym 11 skorygowanych w przypadku których Wojewoda umożliwił j.s.t. poprawianie aktów we własnym zakresie,
- c) uchwały, w przypadku której po uzyskaniu w ramach wszczętego postępowania wymaganych dokumentów, uznano ją za zgodną z prawem.
- d) 13 uchwał uznanych przez Wojewodę za zgodne z prawem, bez wszczynania postępowań.

I tak badanie terminów:

- a) pięciu uchwał, co do których Wojewoda wydał rozstrzygnięcia nadzorcze wykazało, że:
 - trzy uchwały⁵⁴, nie zostały opublikowane przez Wojewodę, co szczegółowo opisano w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
 - dwie uchwały⁵⁵ Wojewoda opublikował (wraz z publikacją rozstrzygnięcia nadzorczego) w terminie 27 i 32 dni od daty wpływu tych uchwał do Urzędu, tj. ze zwłoką wynoszącą odpowiednio 13 i 18 dni⁵⁶, co szczegółowo opisano w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
- b) 11 przypadków, w których otrzymane przez Urząd uchwały poddane zostały konwalidacji przez j.s.t., wykazało, że w przypadku uchwał:
 - pierwotnie przekazanych Wojewodzie do nadzoru (11),
 - trzy uchwały⁵⁷ nie zostały opublikowane przez Wojewodę, co szczegółowo opisano w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
 - osiem uchwał⁵⁸ Wojewoda opublikował w terminie od 24 do 74 dni od daty wpływu tych uchwał do Urzędu, tj. ze zwłoką wynoszącą od 10 do

⁵⁴ Dotyczyło to uchwały Nr: BRM.0007.68.2023 Rady Miejskiej w Ornecie z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, VII/47/24 Rady Gminy Dubeninki z 29 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia diet Przewodniczącemu i Wiceprzewodniczącemu Rady Gminy Dubeninki oraz LVI/877/24 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 20 lutego 2024 r. w sprawie nadania statutu Szpitalowi Psychiatrycznemu św. Antoniego Wielkiego we Fromborku.

⁵⁵ Dotyczyło to uchwały Nr: IX/50/2024 Rady Miejskiej w Suszu z 9 grudnia 2024 r. w sprawie pomników przyrody oraz XII/97/25 Rady Gminy Mrągowo z 26 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Mrągowo na rok 2025.

⁵⁶ Na potrzeby niniejszej kontroli, w programie kontroli zatwierdzonym przez Wiceprezesa NIK przyjęto, że termin „niezwłocznie” oznacza publikację aktów normatywnych w terminie 14 dni od dnia otrzymania aktu przez Wojewodę.

⁵⁷ Dotyczyło to uchwały Nr: XLV.285.2023 Rady Gminy Stare Juchy z 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stare Juchy w roku 2023, VIII/63/24 Rady Miejskiej w Dźwierzutach z 22 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Dźwierzuty na rok 2025 z organizacjami pozarządowymi (...) oraz X/68/2024 Rady Gminy w Świątkach z 30 grudnia 2024 r. w sprawie nadania statutu żłobkowi publicznemu w Świątkach.

⁵⁸ Dotyczyło to uchwały Nr: LXXIV.523.23 Rady Gminy Działdowo z 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Działdowo w 2023 r., LXXVII/587/2023 Rady Gminy Elk z 30 czerwca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXXVII/587/2023 Rady Gminy Elk z dnia 30 czerwca 2023 r. w sprawie nadania nazwy ulicy „Urocza” w miejscowości Chruściele, LII.552.2023 Rady Miasta Elk z 29 marca 2023 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasta Elku w 2023 r.”, XXX/248/23 Rady Gminy Dubeninki z 30 marca 2023 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dubeninki w 2023 r., 23/VIII/2023 Rady Gminy Braniewo z 10 marca 2023 r. w sprawie zmiany regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom zatrudnionym w szkole podstawowej (...), III/22/2024 Rady Gminy Milejewo z 20 czerwca 2024 r. w sprawie zasad otrzymywania oraz wysokości diet przysługujących sołtysom, IX/40/2024 Rady Miejskiej w Korszach z 29 października 2024 r. w sprawie przyjęcia „Rocznego programu współpracy Gminy Korsze z organizacjami pozarządowymi (...)”, VIII/78/2024 Rady Miejskiej w Tolkmicku z 28 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia Rocznego programu współpracy Gminy Tolkmicko z organizacjami pozarządowymi (...).

60 dni⁵⁹, co szczegółowo opisano w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

- skorygowanych przez samorządy we własnym zakresie (11):
 - osiem uchwał opublikowano w terminie od dwóch do 12 dni od dnia ich wpływu do Urzędu,
 - trzy uchwały⁶⁰ Wojewoda opublikował w terminie 20 i 27 dni od daty wpływu tych uchwał do Urzędu, tj. ze zwłoką wynoszącą 6 i 13 dni⁶¹, co szczegółowo opisano w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
- c) uchwały uznanej za zgodną z prawem – opublikowano ją po upływie 10 dni od daty jej wpływu;
- d) 13 uchwał uznanych przez Wojewodę za zgodne z prawem wykazało, że:
 - osiem uchwał opublikowano w terminie od jednego do 14 dni od dnia jej wpływu do Urzędu,
 - pięć uchwał⁶² Wojewoda opublikował w terminie od 17 do 56 dni od daty wpływu tych uchwał do Urzędu, tj. ze zwłoką wynoszącą od 3 do 42 dni, co szczegółowo opisano w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”

(akta kontroli str. 809-813)

Dyrektor WPN podała, że w Urzędzie przyjęto następującą praktykę dotyczącą publikacji w przypadku uchwał, wobec których prowadzono postępowanie nadzorcze:

- uchwały podejmowane w związku z tzw. wystąpieniami nadzorczymi były publikowane łącznie z uchwałami pierwotnie podjętymi gdy je zmieniały,
- uchwały pierwotnie podejmowane nie były publikowane, gdy uchwały podjęte w oparciu o wystąpienie nadzorcze je uchylały.

(akta kontroli str. 915-934)

2.2. Badanie terminów publikacji w Dzienniku urzędowym 10 rozstrzygnięć nadzorczych wraz z uzasadnieniem, wydanych przez Wojewodę⁶³ wykazało m.in., że wydane w:

⁵⁹ Na potrzeby niniejszej kontroli, w programie kontroli zatwierdzonym przez Wiceprezesa NIK przyjęto, że termin „niezwłocznie” oznacza publikację aktów normatywnych w terminie 14 dni od dnia otrzymania aktu przez Wojewodę.

⁶⁰ Dotyczyło to uchwały Nr: XI/61/2024 Rady Miejskiej w Korszach z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Korszach przyjęcia „Rocznego programu współpracy Gminy Korsze z organizacjami pozarządowymi (...),

IX/79/24 Rady Gminy Dźwierzuty z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Dźwierzuty na rok 2025 z organizacjami pozarządowymi (...), XII/76/2025 RADA Gminy Świątki z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie nadania Statutu Żłobkowi Publicznemu w Świątkach.

⁶¹ Na potrzeby niniejszej kontroli, w programie kontroli zatwierdzonym przez Wiceprezesa NIK przyjęto, że termin „niezwłocznie” oznacza publikację aktów normatywnych w terminie 14 dni od dnia otrzymania aktu przez Wojewodę.

⁶² Dotyczyło to uchwały Nr: IX/48/2024 Rady Gminy w Kozłowie z dnia 25 września 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Kownatki, gmina Kozłowo, OR.0710.47.2023 Rady Powiatu Lidzbarskiego z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie pozbawienia niektórych dróg w Lidzbarku Warmińskim kategorii drogi powiatowej, LVIII/372/2023 Rady Miejskiej w Miłakowie z dnia 25 lipca 2023 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Ponary, XVI/112/2025 Rady Miejskiej w Korszach z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Korszach w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości (...), IV/36/25 Rady Miejskiej w Pasłęku z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr II/21/11 Rady Miejskiej w Pasłęku z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z Parku Ekologicznego w Pasłęku.

⁶³ Badaniem objęto po cztery rozstrzygnięcia z 2023 r. i 2024 r. oraz dwa z 2025 r. (I półrocze) wybrane losowo.

- 2023 r. dwa rozstrzygnięcia nadzorcze opublikowano w terminie siedmiu dni od daty ich wydania i po jednym w terminie 20 i 39 dni, co szczegółowo opisano w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- 2024 r. jedno rozstrzygnięcie opublikowano w dniu jego wydania, zaś kolejne trzy w terminie 18 i 20 dni, co szczegółowo opisano w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- 2025 r. (I półrocze) – dwa rozstrzygnięcia opublikowano w terminie od czterech do siedmiu dni od daty ich wydania.

W latach 2023-2025 (I półrocze) Wojewoda otrzymał od WSA ogółem 158 wniosków o publikację orzeczeń sądowych (wyroków) w Dzienniku urzędowym, z czego w:

- 2023 r. otrzymał 71 wniosków, z których opublikowano w ww. Dzienniku 69 wyroków⁶⁴ w roku ich złożenia. Pozostałe dwa wyroki opublikowano w roku następnym.
- 2024 r. - 59 wniosków⁶⁵. Wszystkie wyroki objęte tymi wnioskami opublikowano w roku ich złożenia.
- 2025 r. (I półrocze) - 28 wniosków⁶⁶. Wszystkie wyroki objęte tymi wnioskami opublikowano w I półroczu 2025 r.

Ustalono, że Wojewoda na podstawie art. 15 ust. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych ogłaszał wyroki WSA w Dzienniku urzędowym. Podstawą ich ogłoszenia był odpis wyroku w formie dokumentu elektronicznego, który w swojej treści zawierał poświadczenie zgodności z oryginałem oraz był opatrzony przez osobę upoważnioną do sporządzenia odpisu orzeczenia kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a także odpis tego orzeczenia w postaci papierowej.

Badanie terminów publikacji 10 wyroków⁶⁷ w Dzienniku urzędowym wykazało, że w:

- 2023 r. publikowano wyroki w dniu ich otrzymania lub w terminie od trzech do pięciu dni od daty wpływu wniosku o ogłoszenie aktu w Dzienniku urzędowym wraz z odpisem tego orzeczenia w formie papierowej,
- 2024 r. publikowano wyroki w dniu ich otrzymania lub w terminie trzech dni od daty wpływu wniosku o ogłoszenie aktu w Dzienniku urzędowym,
- 2025 r. (I półrocze) Wojewoda publikował wyroki w dniu ich otrzymania lub w terminie jednego dnia od daty wpływu wniosku o ogłoszenie aktu w Dzienniku urzędowym.

Dodatkowo, w związku z nadzorem sprawowanym nad działalnością uchwałodawczą Rady Gminy Szczytno ustalono, że:

- uchwała Nr XIII/87/2025 w sprawie wprowadzenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Szczytno na rok 2025 wpłynęła do Urzędu 10 marca 2025 r.

⁶⁴ Z czego: 52 ze skargi złożonej przez prokuratora rejonowego lub okręgowego, dziewięć ze skargi Wojewody oraz osiem ze skargi osoby fizycznej lub innej instytucji.

⁶⁴ Z czego: 20 ze skargi złożonej przez prokuratora

⁶⁵ Z czego: 44 ze skargi złożonej przez prokuratora rejonowego lub okręgowego, sześć ze skargi Wojewody oraz dziewięć ze skargi osoby fizycznej.

⁶⁶ Z czego: 20 ze skargi złożonej przez prokuratora rejonowego lub okręgowego, siedem ze skargi Wojewody oraz jedna ze skargi osoby fizycznej.

⁶⁷ Badaniem objęto po cztery wyroki ze skarg Wojewody wydane w latach 2023-2024 oraz dwa z I półrocza 2025 r. wybrane w sposób losowy.

i nie została opublikowana w Dzienniku urzędowym, co opisano w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 814-898)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda, w zakresie uchwał/y,
 - co do których w latach 2023-2025 (I półrocze) wydał rozstrzygnięcia nadzorcze:
 - nie opublikował w Dzienniku urzędowym trzech uchwał,
 - opublikował w Dzienniku urzędowym dwie uchwały wraz wydanymi do nich rozstrzygnięciami nadzorczymi – w terminie 27 i 32 dni od daty wpływu tych uchwał do Urzędu,
 - podjętych przez organy j.s.t., którym w ramach nadzoru umożliwił poprawianie aktów we własnym zakresie:
 - nie opublikował w Dzienniku urzędowym pierwotnie podjętych przez j.s.t. trzech uchwał,
 - opublikował w Dzienniku urzędowym osiem pierwotnie ustanowionych przez j.s.t. uchwał w terminie od 24 do 74 dni od daty wpływu tych uchwał do Urzędu, tj. ze zwłoką wynoszącą od 10 do 60 dni,
 - opublikował skorygowane przez samorządy trzy uchwały w terminie 20 i 27 dni od daty wpływu tych uchwał do Urzędu, tj. ze zwłoką wynoszącą 6 i 13 dni,
 - uznanych za zgodne z prawem, opublikował pięć uchwał w terminie od 17 do 56 dni od daty wpływu tych uchwał do Urzędu, tj. ze zwłoką wynoszącą od 3 do 42 dni,
 - Rady Gminy Szczytno nie opublikował uchwały Nr XIII/87/2025 w sprawie wprowadzenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Szczytno na rok 2025, która wpłynęła do Urzędu 10 marca 2025 r.

Było to niezgodne z art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, który stanowi, że akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Na potrzeby niniejszej kontroli NIK przyjęto, że termin „niezwłocznie” oznacza publikację aktów normatywnych w terminie 14 dni od dnia otrzymania aktu przez Wojewodę.

Dyrektor WPN wyjaśniła, m.in., że: zgodnie z przyjętą praktyką, gdy rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzano nieważność uchwały w całości lub uchwały, której dana jednostka samorządu terytorialnego błędnie nadała walor aktu prawa miejscowego (nieprawidłowy zapis dotyczący wejścia w życie) uchwały się nie publikuje, uchwały do publikacji przekazuje się łącznie z rozstrzygnięciem nadzorczym. Na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego organ ma 30 dni od dnia wpływu uchwały do organu nadzoru. Uchwały w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego bada się po doręczeniu dokumentacji planistycznej – początek terminu dla organu nadzoru. Zdarza się, że dokumentacja planistyczna do organu wpływa miesiąc po przekazaniu uchwały. Przekazanie uchwały do publikacji po upływie 30 - dniowego terminu było spowodowane przeoczeniem pracownika lub jego absencją i nieprzekazaniem sprawy zastępcy.

(akta kontroli str. 809-830, 915-939)

2. Pięć rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody (50% badanych) wydanych w latach 2023-2024 opublikowano w Dzienniku urzędowym w terminie od 18

do 39 dni od daty ich wydania, tj. ze zwłoką wynoszącą od 4 do 25 dni⁶⁸. Dotyczyło to rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność:

- w części uchwały Nr LII (521)2023 Rady Miejskiej w Barczewie z dnia 19 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Barczewo na 2023 rok⁶⁹, które opublikowano 4 kwietnia 2023 r., tj. 39 dni po jego wydaniu czyli ze zwłoką w publikacji wynoszącą 25 dni,
- uchwały Nr LXVIII/517/2023 Rady Gminy Grunwald z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie określenia zwrotu wydatków za przyznane świadczenia z pomocy społecznej w formie posiłku oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych osobom objętym wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028⁷⁰, które opublikowano 3 stycznia 2024 r., tj. 20 dni po jego wydaniu (zwłoka wynosiła 6 dni),
- uchwały Nr L/315/23 Rady Gminy Lubawa z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Gminy Lubawa⁷¹, które opublikowano 22 stycznia 2024 r., tj. 20 dni po jego wydaniu (zwłoka wynosiła 6 dni),
- załącznika do uchwały Rady Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwałdzie z dnia 26 marca 2024 r. Nr LXXIII/542/2024 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grunwald w 2024 roku⁷², które opublikowano 16 maja 2024 r., tj. 20 dni po jego wydaniu (zwłoka wynosiła 6 dni),
- uchwały Nr IV/27/24 Rady Miasta Działdowo z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę - Miasto Działdowo⁷³, które opublikowano 22 lipca 2024 r., tj. 18 dni po jego wydaniu (zwłoka wynosiła 4 dni).

Dyrektor WPN wyjaśniła m.in., że rozstrzygnięcia nadzorcze, tak jak i inne akty podlegające ogłoszeniu, aby zostać opublikowane w Dzienniku urzędowym muszą zostać sporządzone w odpowiednim formacie (xml) w programie „Legislator”. Rozstrzygnięcie nadzorcze przez pracowników merytorycznych (radców prawnych) do końca lutego 2025 r. sporządzane były w formie papierowej, a od marca 2025 r. w formie elektronicznej w formacie doc, który po dokonaniu podpisu przez Wojewodę automatycznie przekształca się w format pdf. W tut. Urzędzie przyjęło się, że rozstrzygnięcia nadzorcze publikowane są łącznie z uchwałami, których dotyczą. Uchwała jak rozstrzygnięcie nadzorcze winno spełniać wymogi techniczne pozwalające do opublikowania ich w Dzienniku urzędowym. Pracownicy redakcji Dziennika urzędowego sprawdzają, czy przekazywane uchwały spełniają ww. wymagania (w przypadku gdy nie spełniają występują

⁶⁸ Na potrzeby niniejszej kontroli, w programie kontroli zatwierdzonym przez Wiceprezesa NIK przyjęto, że ogłoszenie rozstrzygnięcia nadzorczego powinno nastąpić w ciągu 14 dni od daty wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

⁶⁹ Nr PN.4131.94.2023 z 24 lutego 2023 r.

⁷⁰ Nr PN.4131.460.2023 z 14 grudnia 2023 r.

⁷¹ Nr PN.4131.4.2024 z 2 stycznia 2024 r.

⁷² Nr PN.4131.168.2024 z 26 kwietnia 2024 r.

⁷³ Nr PN.4131.262.2024 z 4 lipca 2024 r.

do organów je przekazujących o ich poprawę), natomiast wydane przez Wojewodę rozstrzygnięcia nadzorcze, po przekazaniu ich do redakcji przekształcają w odpowiednią formę elektroniczną w programie Legislator i przekazują do podpisu elektronicznego Wojewodzie (wymóg formalny publikacji). Odnośnie rozstrzygnięcia nadzorczego dotyczącego uchwał Nr: LII (521)2023 oraz Nr LXXIII/542/2024 Dyrektor WPN wyjaśniła, że zwłoka wynikała z konieczności poprawy przez gminy wniosków o ogłoszenie aktów w Dzienniku urzędowym, natomiast w przypadku uchwał Nr: LXVIII/517/2023, L/315/23, IV/27/24 z oczekiwania na elektroniczny podpis rozstrzygnięć przez Wojewodę lub Wicewojewodę.

(akta kontroli str. 831-856, 815-943)

Dyrektor WPN w trakcie kontroli NIK podjęła działania w celu terminowej publikacji aktów w Dzienniku urzędowym, tj.:

- Pismem z 8 września 2025 r. poinformowała organy j.s.t. oraz związki tych jednostek, że od 1 października 2025 r. wszystkie akty normatywne i inne akty prawne skierowane do ogłoszenia w Dzienniku urzędowym będą ogłaszane niezwłocznie. W piśmie tym wskazała również, że ww. akty oraz wszelką korespondencję do Urzędy należy kierować za pośrednictwem systemu e-Doręczeń.
- Pracownikom zajmującym samodzielne wieloosobowe stanowisko ds. redakcji wojewódzkiego dziennika urzędowego przekazała pisemne polecenie dotyczące niezwłocznego, tj. w terminie nie dłuższym niż 14 dni, publikowania aktów normatywnych.

(akta kontroli str. 948-957)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie realizację w latach 2023-2025 (I półrocze) przez Wojewodę zadań w zakresie ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego oraz rozstrzygnięć nadzorczych. Stwierdzono bowiem przypadki niepublikowania sześciu spośród 41 uchwał (15% badanych), publikowanie 18 aktów (49% badanych) ze zwłoką wynoszącą od 3 do 60 dni od dnia jak wpływu do Urzędu oraz pięciu rozstrzygnięć nadzorczych (50% badanych) ze zwłoką wynoszącą od 4 do 25 dni od dnia ich wydania. Należy jednak dodać, że w Dzienniku urzędowym prawidłowo publikowano wyroki sądów: administracyjnych uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego stanowiącego przez organy j.s.t. oraz podjęto także stosowne działania w celu prawidłowej publikacji aktów i rozstrzygnięć nadzorczych.

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania dotyczące rzetelnego dokumentowania weryfikacji prawnej aktów i sposobu prowadzenia postępowań nadzorczych, a także publikacji w Dzienniku urzędowym aktów prawnych, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków w tym zakresie. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski 1. Podjęcie działań w celu zapewnienia jednolitej interpretacji aktów prawnych regulujących daną sferę działalności j.s.t.
2. Podjęcie działań w celu formalnego zakończenia postępowań, w przypadku których organy j.s.t. dokonały konwalidacji uchwał.

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 <i>prawo zgłoszenia</i> na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, 31 października 2025 r.

Kontroler

Barbara Zajdel

Doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

z up. Bartosz Kościukiewicz

Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/