



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.009.01.2019

Pan
Mikołaj Bogdanowicz
Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki
w Bydgoszczy
ul. Jagiellońska 3
85-950 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.184.2019
Komisji Rozstrzygającej z dnia 15 listopada 2019 r.

P/19/103 Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu
terytorialnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki, ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mikołaj Bogdanowicz, Wojewoda Kujawsko-Pomorski, od 9 grudnia 2015 r. ² (akta kontroli str. 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonywanie zadań związanych z realizacją nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego. 2. Ogłaszanie w dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, rozstrzygnięć nadzorczych i wyroków sądów uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed i po tym okresie, jeżeli było to niezbędne do realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Jan Pierzyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/90/2019 z 7 czerwca 2019 r. 2. Emil Wojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/91/2019 z 7 czerwca 2019 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne umożliwiały, w ramach posiadanych zasobów kadrowych, realizację zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego⁵. Obciążenie pracą pracowników Wydziału Nadzoru i Kontroli Urzędu było jednak znaczne, ponieważ na jednego pracownika w latach 2017-2018 średnio przypadało do analizy odpowiednio 214 i 283 aktów prawa miejscowego na rok.

Każdorazowo o wszczęciu postępowania nadzorczego przez Wojewodę zawiadamiane były organy j.s.t. Sprawowany nadzór nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. nie był jednak w pełni rzetelny. W aż 13 na 15 badanych spraw stwierdzono bowiem, że nie wszczęto postępowań nadzorczych i nie wydano rozstrzygnięć, podczas gdy w innych sprawach, regulujących tę samą sferę działalności w postępowaniach z analogicznymi postanowieniami, Wojewoda stwierdzał istotne naruszenia i wydawał rozstrzygnięcia nadzorcze. Skutkiem tego był brak jednolitości ocen dokonywanych przez Wojewodę odnoszących się do

¹ Dalej: „KPUW” lub „Urząd”.

² Dalej: „Wojewoda”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli w ramach niniejszej kontroli formułuje ocenę ogólną oraz oceny częściowe w formie oceny opisowej.

⁵ Dalej: „j.s.t.”.

aktów prawa miejscowego w zakresie tych samych stanów faktycznych lub prawnych.

Wojewoda wywiązywał się z obowiązku publikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁶ aktów prawa miejscowego, wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego oraz rozstrzygnięć nadzorczych. Stwierdzone dwa przypadki nie opublikowania w DUWKP aktów prawa miejscowego oraz trzy przypadki opublikowania w terminie powyżej 30 dni od ich uchwalenia wynikały z nieprzekazania lub opóźnionego ich przekazania do publikacji przez organy j.s.t. W jednym przypadku – na 164 objęte badaniem – rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody opublikowano w DUWP dopiero po 112 dniach od jego wydania. W 35 przypadkach uchwał j.s.t. stwierdzono, że Wojewoda po wszczęciu postępowań nadzorczych odstąpił od wydania rozstrzygnięć nadzorczych w związku z zobowiązaniem się przez j.s.t. do dokonania zmiany lub uchylenia uchwał zakwestionowanych w tych postępowaniach. W ocenie NIK było to działanie wykraczające poza uprawnienia Wojewody wynikające z przepisów prawa określających zasady sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonywanie zadań związanych z nadzorem nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t.

1.1. Organizacja nadzoru nad prawidłowością stanowienia prawa miejscowego przez organy j.s.t.

Opis stanu faktycznego

Zadania dotyczące wykonywania nadzoru Wojewody nad działalnością j.s.t. w latach 2017-2019 (I kwartał) w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego wykonywał⁷ Wydział Nadzoru i Kontroli⁸ oraz Wydział Infrastruktury i Rolnictwa⁹. Do zadań WNiK należało w szczególności: nadzór w zakresie legalności uchwał organów j.s.t. z wyłączeniem uchwał dotyczących zagospodarowania przestrzennego i rewitalizacji, przygotowywanie skarg do sądu administracyjnego w sprawach związanych z nadzorem wykonywanym przez Wojewodę, udzielanie odpowiedzi na skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze kierowane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.¹⁰ Przyjmowanie aktów podlegających publikacji, redagowanie, wydawanie, prowadzenie jego zbioru i dystrybucja DUWKP, należało do czteroosobowego Oddziału Redakcji Dziennika Urzędowego Województwa wchodzącego w skład WNiK. Do zadań WliR należało w szczególności badanie zgodności z prawem aktów prawnych podejmowanych przez organy j.s.t. na podstawie ustawy o rewitalizacji i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W kontrolowanym okresie prowadzeniem spraw z zakresu prawidłowości stanowienia prawa miejscowego przez j.s.t., w tym dokonywania analizy aktów pod kątem legalności zajmowało się 17 pracowników, w tym w WNiK 15 pracowników oraz w WliR - dwóch¹¹. Jedenastu pracowników posiadało wykształcenie wyższe

⁶ Dalej: „DUWKP”.

⁷ Na podstawie Regulaminu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy (dalej: „Regulamin”), wprowadzonego Zarządzeniem Nr 363 Wojewody z dnia 13 września 2016 r. z późniejszymi zmianami.

⁸ Dalej „WniK”.

⁹ Dalej „WliR”.

¹⁰ Dalej „WSA”.

¹¹ Średnia liczba pracowników w badanym okresie nie uległa zmianie.

prawnicze, a sześciu wyższe administracyjne. W zakresie działania WNiK zastosowano zasadę przydzielania pracownikom nadzoru nad poszczególnymi j.s.t. i nad podejmowanymi przez daną jednostkę aktami prawa miejscowego. W WliR., nadzorem nad j.s.t. w zakresie planowania przestrzennego zajmowało się dwóch pracowników.

Wojewoda w sprawie zastosowania kryterium przydzielania pracownikom spraw w podziale na j.s.t., a nie np. tematycznie wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹², nadzór sprawowany jest nad działalnością gminną i w szczególności obejmuje „prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy”. Podobnie, w myśl art. 77 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹³, nadzór sprawowany jest nad wykonywaniem zadań powiatu, a stosownie do art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁴, nadzór sprawowany jest nad wykonywaniem zadań województwa. Zatem nadzór nad aktami prawa miejscowego stanowionymi przez daną jednostkę samorządu terytorialnego jest tylko jednym z elementów szerszego nadzoru, wykonywanego również za pomocą innych środków prawnych przewidzianych ustawami. Przy zastosowaniu zasady przydziału pracownikowi nadzoru nad poszczególnymi jednostkami samorządu, ma on pełniejszy obraz sytuacji w samorządzie, niż wynikający z nadzoru nad podejmowanymi aktami prawa miejscowego. Nadzór taki obejmuje bowiem również uchwały organów stanowiących, niebędące aktami prawa miejscowego, zarządzenia organów wykonawczych, pisma o sytuacji w samorządzie przekazywane Wojewodzie przez inne organy, np. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kuratorium Oświaty, Regionalną Izbę Obrachunkową czy Prokuraturę. Pracownik nadzorujący dany samorząd otrzymuje także skargi na uchwały oraz zarządzenia, skargi na nieprawidłowości proceduralne dot. zwołania sesji i jej przebiegu, skargi dot. legalności sprawowania mandatu radnego lub wójta. W konsekwencji pracownik nadzorujący dany samorząd ma szerszą wiedzę dotyczącą aktualnej sytuacji w samorządzie, co umożliwia przedstawienie wniosków i oceny sytuacji Wojewodzie. Powyższe rozwiązanie organizacyjne pozwala w możliwie najlepszy sposób zrealizować nadzór określony przytoczonymi przepisami ustaw samorządowych.

(akta kontroli str.16-38, 127-133, 246-247)

W latach 2017-2019 (I kwartał) j.s.t. przesłały do nadzoru Wojewody 8 351 aktów prawa miejscowego, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 3 177, 4 110, 1 064. Do WNiK przekazano do analizy w 2017 r. 2 994 aktów prawa miejscowego wydanych przez j.s.t., 3 964 w 2018 r. i 1 024 w I kwartale 2019 r. WliR otrzymał do analizy odpowiednio 183, 144 i 40 aktów prawa miejscowego. Na jednego pracownika WNiK zajmującego się analizą ww. aktów przypadało do zweryfikowania średnio 214 aktów prawa miejscowego w 2017 r., 283 w 2018 r. i 73 w I kwartale 2019 r. W WliR przypadało odpowiednio: 82, 72 i 20.

Na jednego pracownika WNiK przypadało do weryfikacji średnio w miesiącu 17,8 aktu prawa miejscowego w 2017 r., 23,6 w 2018 r. oraz 24,4 w I kwartale 2019 r. Na jednego pracownika WliR przypadało do zweryfikowania w ciągu miesiąca odpowiednio osiem i sześć aktów prawa miejscowego, oraz siedem w I kwartale 2019 r.

W 2017 r. w DUWKP ogłoszonych zostało 3 177 aktów prawa miejscowego, z czego 2 983 wydanych przez organy gmin, 149 przez organy powiatów i 45 przez organ

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm. Dalej: „u.s.g.”.

¹³ Tak: art. 77a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2019 r. poz. 511. Dalej: „u.s.p.”.

¹⁴ Tak: art. 80 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2019 r. poz. 512. Dalej: „u.s.w.”.

województwa. W 2018 r. ogłoszono 4 108 aktów prawa miejscowego, z czego 3 883 wydanych przez organy gmin, 187 przez organy powiatów i 38 przez organ województwa. W I kwartale 2019 r. ogłoszono 1 064 aktów prawa miejscowego, z czego 1 018 wydanych przez organy gmin, 38 przez organy powiatów i 8 przez organ województwa.

(akta kontroli str. 122-123, 161)

Wydawanie rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał rad gmin, rad powiatów i sejmiku województwa należało w badanym okresie do wyłącznej kompetencji Wojewody. Wojewoda pisemnie upoważnił dyrektorów WNiK oraz WliR oraz ich zastępców do prowadzenia, w jego imieniu, spraw dotyczących m.in.: podpisywania zawiadomień o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał organów samorządu terytorialnego oraz zawiadomień o wstrzymaniu ich wykonania; podpisywania decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały; występowania do organów samorządowych z uwagami wskazującymi na nieistotne naruszenie prawa w podjętych uchwałach. W Urzędzie wprowadzono procedury wewnętrzne dotyczące ogłaszania aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy j.s.t w DUWKP. Stosownie do § 23 ust. 1 pkt 2 Regulaminu KPUW do zadań WNiK należało w szczególności przyjmowanie aktów podlegających publikacji, redagowanie, wydawanie i dystrybucja DUWKP, prowadzenie jego zbioru oraz udostępnianie zainteresowanym. Wojewoda wprowadził procedurę działania¹⁵ na wypadek braku możliwości ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej z powodu nadzwyczajnych okoliczności.

(akta kontroli str. 31-34, 41-42)

Sprawy związane z nadzorem nad aktami prawa miejscowego w Urzędzie rejestrowano w elektronicznym systemie zwanym e-dok. Na podstawie oględzin ustalono, że w tym systemie dokumentowało się fakt otrzymania danej uchwały przez wskazanie daty oraz pracownika prowadzącego daną sprawę. Z powyższego systemu wynikało kto, kiedy otrzymał do weryfikacji dany akt prawa miejscowego oraz jaki był wynik tej oceny. Po zakończeniu postępowania nadzorczego w aktach danej sprawy znajdowało się rozstrzygnięcie nadzorcze albo pismo zwracające dokumentację prac planistycznych do uchwały ze stwierdzeniem dokonania oceny zgodności z prawem aktu prawa miejscowego. Pracownicy dokumentowali wynik przeprowadzonej weryfikacji aktów prawa miejscowego poprzez przystawienie na uchwale pieczęci o sposobie weryfikacji (adnotacji) z datą oraz pieczęci imiennej z podpisem pracownika. Ponadto sposób zakończenia weryfikacji był oznaczany w systemie elektronicznym, do którego mieli dostęp przełożeni i można było stwierdzić, kto i kiedy otrzymał do weryfikacji dany akt prawa miejscowego na podstawie dekretacji przełożonego dokonywanej w formie papierowej na dokumencie oraz odzwierciedlającej ją dekretacji w systemie e-dok. W Urzędzie nie było odrębnego rejestru (ewidencji) aktów prawa miejscowego poddawanych nadzorowi. Istniał rejestr wpływających do Wojewody wszystkich uchwał rad gmin, powiatów i Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego, który prowadzony był w formie elektronicznej. W okresie objętym kontrolą realizacja zadań związanych z wykonywaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego nie była objęta kontrolą lub audytem.

(akta kontroli, str. 29-38, 79-109, 248-249)

Dyrektor WNiK wyjaśniła, m.in., że zasoby kadrowe Urzędu zapewniały właściwą realizację zadań w zakresie nadzoru nad legalnością prawa miejscowego stanowionego przez j.s.t. W Urzędzie nie wprowadzono systemu zarządzania

¹⁵ Zarządzeniem nr 18/2013 z 14 lutego 2013 r.

jakością (jako elementu kontroli zarządczej), w którym określono by zasady i tryb prowadzenia nadzoru nad realizacją zadań z zakresu wykonywania nadzoru wojewody nad działalnością organów j.s.t. W sprawie stosowania procedur i rozwiązań organizacyjnych mających na celu zapewnienie prawidłowego sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego służą następujące rozwiązania:

- sprawowanie nadzoru przez wyodrębnioną komórkę organizacyjną Urzędu – Oddział Nadzoru w Wydziale Nadzoru i Kontroli, z kierownikiem,
- zatrudnienie w Oddziale Nadzoru w Bydgoszczy oraz na wieloosobowym stanowisku do spraw nadzoru w Delegaturach w Toruniu i Włocławku radców prawnych zajmujących się nadzorem nad j.s.t.,
- powoływanie w razie potrzeby przez Wojewodę zespołów doradczych, mających zapewnić pomoc w sprawnej realizacji nadzoru w sytuacji np. zmian w prawie, w szczególności nowelizacji, których wdrożenie wymaga podejmowania przez samorządy wielu uchwał w określonym czasie np. Zespół do spraw nowego ustroju szkolnego¹⁶,
- powoływanie w razie potrzeby przez dyrektora wydziału doraźnych zespołów roboczych, zajmujących się nowymi zadaniami, w drodze poleceń służbowych¹⁷,
- organizowanie przez dyrektora wydziału w miarę bieżących potrzeb spotkań wszystkich osób zajmujących się nadzorem,
- tworzenie bazy rozstrzygnięć nadzorczych dostępnej dla wszystkich pracowników¹⁸;
- bieżące robocze narady z przedstawicielami Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w celu wymiana informacji,
- dostęp dla wszystkich pracowników do zbioru informacji prawnej, w tym zbioru orzeczeń sądów i rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów.

(akta kontroli str.39-44)

1.2. Akty prawa miejscowego objęte nadzorem oraz stosowane przez wojewodę środki nadzoru.

Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2019 (I kwartał) do Urzędu wpłynęło ogółem 33 174 uchwał i zarządzeń j.s.t., z których 8 351 było aktami prawa miejscowego. Liczba uchwał i zarządzeń wpływających do Urzędu w poszczególnych latach ww. okresu kształtowała się następująco: 2017 r. - 14 224, 2018 r. - 15 336 oraz 2019 r. (I kwartał) - 3 614, z których odpowiednio 3 177; 4 110 oraz 1 064 było aktami prawa miejscowego. Spośród aktów prawa miejscowego przekazanych w 2017 r. 2 983 wydanych zostało przez organy gmin, 149 - przez organy powiatu oraz 45 - przez organ województwa; w 2018 r. - 3 883 wydanych przez organy gmin, 187- przez organy powiatu oraz 38 - przez organ województwa; w I kwartale 2019 r. – 1 018 wydanych przez organy gmin, 38 - przez organy powiatu i osiem - przez organy województwa.

(akta kontroli str.123, 161)

¹⁶ Powołany zarządzeniem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 2 grudnia 2016 r. nr 423/2016.

¹⁷ Taki doraźnie powoływany zespół zajmował się realizacją ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. z 2018 r., poz. 1103).

¹⁸ Baza elektroniczna Intranet.

W latach objętych kontrolą Wojewoda wydał 164 rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność aktu prawa miejscowego w całości lub części, z tego: 39 w 2017 r.; 115 w 2018 r. i 10 w I kwartale 2019 r. Dotyczyły one aktów prawa miejscowego w sprawie różnych sfer działania j.s.t., w tym m.in.: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, gospodarki wodnej, ochrony zdrowia, edukacji publicznej. W badanym okresie Wojewoda nie wydawał postanowień o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia.

W badanym okresie Wojewoda dwukrotnie stosował również środek przewidziany w art. 91 ust. 4 u.s.g., tj. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa i dokonywał wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oba te wskazania wydane zostały przez Wojewodę w 2017 r. i dotyczyły zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ww. wskazania naruszenia prawa nie zostały opublikowane w DUWKP.

(akta kontroli str.79-110, 185-190, 335)

We wszystkich ww. przypadkach Wojewoda, wszczynając postępowania nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego (lub w toku jego prowadzenia), nie korzystał z możliwości wstrzymania jego wykonania, przewidzianej w przepisach w art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p. oraz art. 82 ust. 2 u.s.w..

(akta kontroli str.79-109, 335)

Dyrektor WNiK wyjaśniła, że uprawnienie Wojewody wynikające z art. 91 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest uprawnieniem fakultatywnym. Może nastąpić już na etapie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały bądź w jego trakcie. Tego uprawnienia nie należy utożsamiać z dowolnością stosowania tego instrumentu przez organ. Ważne jest, że wstrzymanie wykonania uchwały powinno wystąpić, z jednej strony, wówczas gdy organ jest przeświadczony o tym, że dany akt dotknięty jest wadą uzasadniającą stwierdzenie jego nieważności w późniejszym czasie, z drugiej zaś – gdy jej wykonanie mogłoby wywołać nieodwracalne lub trudne do naprawienia skutki (zasadne jest natychmiastowe wstrzymanie). W tym też kontekście istotne jest, że termin faktycznego oddziaływania takiego postanowienia jest niewielki – formalnie zdeterminowany krótkim terminem na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego (do 30 dni), co w praktyce oznacza najczęściej ok. 15 dni od zawiadomienia j.s.t. Wojewoda w każdym przypadku pamiętał o tym instrumencie, jednakże - w badanym okresie - nie wystąpiła taka sytuacja, w której byłoby zasadne i konieczne jego natychmiastowe użycie. Podkreślam, że wstrzymanie wykonania uchwały jest podstawowym skutkiem wydania i doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (w każdej sprawie z mocy prawa – art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

(akta kontroli str.250-255)

W wyniku badania rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez Wojewodę dotyczących aktów prawa miejscowego j.s.t., w dwóch wybranych, niżej wskazanych zagadnieniach tematycznych (obszarach) stwierdzono, że przyczyną ich wydania były następujące nieprawidłowości stwierdzone w aktach prawa miejscowego:

a) rozstrzygnięcia w sprawie aktów prawa miejscowego j.s.t. dotyczących określenia regulaminów utrzymania czystości i porządku wydawanych na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁹.

¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm., dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości”.

W latach 2017-2019 (I kwartał) Wojewoda wydał trzy rozstrzygnięcia nadzorcze w tego rodzaju sprawach, w których wskazał naruszenia prawa, w szczególności polegające m.in., na:

- stosowaniu przez j.s.t. uregulowań stanowiących powtórzenie, modyfikację bądź uzupełniania uregulowań zawartych w innych aktach normatywnych, co jest niezgodne z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁰,
- przekroczeniu upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości, w tym w zakresie nakładanych zakazów, których ww. przepis nie przewiduje. W uzasadnieniu zarzutów Wojewoda podnosił, że delegacja wynikająca z przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości jest wyczerpująca i nie pozwala na zamieszczanie w regulaminach postanowień wykraczających poza to upoważnienie, z drugiej strony postanowienia regulaminu muszą odnosić się do wszystkich elementów wymienionych w upoważnieniu ustawowym,

W związku z powyższym, w rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewoda wskazał m.in., że:

- regulacja ograniczająca prawo mycia pojazdów do części obejmującej wyłącznie nadwozie – stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu;
- określenie zakresu dozwolonej naprawy pojazdów poza warsztatami poprzez ograniczenie, że jest dozwolona wyłącznie w zakresie drobnych napraw (...) pod warunkiem, że czynności nie będą powodować zanieczyszczenia wody, gleby oraz uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości – wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, ponadto dotyczy materii uregulowanej w art. 144 kodeksu cywilnego²¹,
- wskazanie, że utrzymujący zwierzęta domowe ponoszą za ich zachowanie odpowiedzialność – stanowi niezgodne z zasadami techniki prawodawczej powtórzenie postanowień art. 431 k.c.,
- zobowiązanie posiadaczy zwierząt do oznaczania nieruchomości tabliczką ostrzegawczą lub informującą – wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i ingeruje w prawo własności,
- wyodrębnienie frakcji odpadów budowlanych i rozbiórkowych jako pochodzących z prowadzenia drobnych prac niewymagających pozwolenia na budowę czy zgłoszenia robót budowlanych – wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt ustawy o utrzymaniu czystości,
- określenie zasad postępowania z padłymi zwierzętami – wykracza poza upoważnienie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i jest regulowane w innych właściwych aktach normatywnych,
- zobowiązanie do uprzątnięcia chodników we wskazanym w uchwale czasookresie i usuwania sopli lodowych i nawisów śniegu z dachów i gzymsów niezwłocznie po ich pojawieniu się lub w trakcie opadów – przekracza upoważnienie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, gdyż dotyczy

²⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr. 100, poz. 908, ze zm., dalej: „Zasady techniki prawodawczej”.

²¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, dalej: „k.c.”

nieruchomości osób fizycznych i ingeruje w prawo własności, a ponadto dotyczy materii uregulowanej w ustawie o odpadach²²;

- zakaz umieszczania w urządzeniach do zbierania odpadów komunalnych odpadów z działalności gospodarczej, odpadów danego rodzaju zbieranych selektywnie do urządzeń przeznaczonych dla innego rodzaju odpadów, wyrzucania odpadów z gospodarstw domowych do koszy ulicznych, zbierania odpadów poza urządzeniami do tego przeznaczonymi – stanowi przekroczenie upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, gdyż wprowadzanie zakazów nie jest przewidziane tym upoważnieniem, a ponadto sposób postępowania z odpadami z działalności gospodarczej nie został uregulowany w tej ustawie,
- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie regulaminu i spełnianie warunku położenia nieruchomości przy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, a także zasady pozbywania się nieczystości ciekłych – wykraczają poza zakres upoważnienia art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i zostało uregulowane w jej art 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3b,
- zobowiązanie do utrzymywania urządzeń i pojemników do zbierania odpadów komunalnych i miejsc ich gromadzenia w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym – stanowi wykroczenie poza delegację i zostało już uregulowane w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy,
- regulowanie zasad hodowli pszczoł, w tym umiejscowienia uli – stanowi przekroczenie upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, ponadto regulacje tej materii zawiera art. 144 k.c.,
- zakaz szczucia psami – stanowi powtórzenie art. 78 kodeksu wykroczeń²³, ponadto w ustawie o utrzymaniu czystości nie przewidziano upoważnienia do wydawania zakazów,
- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do przeprowadzania deratyzacji
- w przypadku "zwiększonej liczby gryzoni" – wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości,
- zobowiązanie dostosowania wielkości pojemnika na nieczystości ciekłe oraz przydomowej oczyszczalni do liczby osób przebywających w nieruchomości – stanowi przekroczenie upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości.

b) rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie aktów prawa miejscowego j.s.t. dotyczących określenia regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalane na podstawie art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków²⁴.

W okresie 2017-2019 (I kwartał) Wojewoda wydał siedem rozstrzygnięć nadzorczych w tego rodzaju sprawach²⁵, w których wskazywał naruszenia prawa, w szczególności polegające m.in., na:

²² Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 701, ze zm.

²³ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 821, ze zm., dalej: „kodeks wykroczeń”.

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1437, dalej: „UZZW”.

²⁵ W latach 2017-2019 (I kwartał) do Wojewody wpłynęło 299 uchwał j.s.t. w sprawie określenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

- wskazaniu indywidualnie ujętego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, co nie było dopuszczalne w akcie o charakterze generalnym, jakim jest regulamin,
- niepełnym uregulowaniu kwestii wymaganych upoważnieniem z art. 19 ust. 5 UZZW,
- stosowaniu przez j.s.t. uregulowań stanowiących powtórzenie, modyfikację bądź uzupełniania uregulowań zawartych w innych aktach normatywnych, co jest niezgodne z § 143 Zasad techniki prawodawczej,
- przekroczeniu upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 5 UZZW. W uzasadnieniu zarzutów Wojewoda podnosił, że delegacja jest wyczerpująca i nie pozwala na zamieszczanie w regulaminach postanowień wykraczających poza to upoważnienie, jednakże postanowienia regulaminu muszą odnosić się do wszystkich elementów w nim wymienionych.

W związku z powyższym w rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewoda wskazał m.in., że:

- zdefiniowanie w regulaminie użytych w nim pojęć – stanowi wykroczenie poza delegację z art. 19 ust. 5 UZZW,
- regulamin nie określa minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, do czego zobowiązuje art. 19 ust. 5 pkt 1 UZZW, gdyż pod tym pojęciem należy rozumieć nie tylko ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, ale również jej jakość,
- zobowiązanie odbiorców usług do utrzymywania instalacji w odpowiednim stanie technicznym, zabezpieczania jej, powiadamiania o awariach i innych czynności – stanowi wykroczenie poza delegację art. 19 ust. 5 UZZW,
- zobowiązanie odbiorców usług do składania wraz z wnioskiem o przyłączenie do sieci dokumentu określającego stan prawny nieruchomości, której dotyczy wniosek oraz mapy sytuacyjnej – wykracza poza delegację art. 19 ust. 5 UZZW, gdyż „ustawodawca nie sformułował żadnych dodatkowych obowiązków dokumentacyjnych wobec wnioskodawcy (...)”,
- zobowiązanie do wykonania operatu geodezyjnego – wykracza poza delegację art. 19 ust. 5 UZZW,
- wskazanie, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może określać bądź określa wzory wniosku o przyłącze lub o zawarcie umowy – wykracza poza delegację art. 19 ust. 5 UZZW,
- wskazanie, że w sprawach nieuregulowanych zastosowanie mają właściwe przepisy ustaw i aktów wykonawczych – wykracza poza delegację art. 19 ust. 5 UZZW i jest sprzeczne z zasadą hierarchicznego systemu źródeł prawa,
- rozszerzenie w regulaminie przyjętym uchwałą przez Radę Gminy katalogu podstaw wstrzymania zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków wskazanego w art. 8 ust. 1 UZZW – wykracza poza upoważnienie z art. 19 ust. 5 UZZW,
- niewypełnienie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ust. 5 pkt 5 UZZW w związku z nieokreśleniem technicznych warunków, których spełnienie zapewnia dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych lub określeniem wyłącznie przesłanek negatywnych. Regulamin powinien określać przesłanki, po spełnieniu których jest możliwość skorzystania z usług wodociągowych czy

kanalizacyjnych, nie ma kompetencji do określenia przesłanek dotyczących odmowy przyłączenia nowego odbiorcy do sieci,

- niepełne określenie w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, było niezgodne art. 19 ust. 5 pkt 1 UZZW.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wydawania przez Wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie aktów prawa miejscowego j.s.t. dotyczących gospodarowania nieruchomościami.

(akta kontroli str.191-245)

1.3.Prawidłowość postępowań nadzorczych w sprawie aktów prawa miejscowego wydanych przez j.s.t.

Opis stanu faktycznego

1) Wojewoda każdorazowo zawiadamiał organy j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego dotyczącego regulaminów utrzymania czystości i porządku oraz dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Na podstawie badania dokumentacji 20 losowo wybranych postępowań w ww. sprawie, przeprowadzonych w latach 2017-2019 (I kwartał), które zakończyły się wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych ustalono, że w przypadku 15 postępowań - zawiadomienia o ich wszczęciu wysłane zostały do j.s.t. w terminie od siedmiu do 20 dni od daty przedłożenia aktów normatywnych przez te jednostki, a w przypadku pięciu - po upływie 21 dni (od 21 do 23 dni)²⁶.

(akta kontroli str.124-126, 191-245)

Wojewoda wyjaśnił, że zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego w przypadku rozstrzygnięć nadzorczych przesyłano z zachowaniem ustawowego 30-dniowego terminu do przeprowadzenia postępowania nadzorczego, z uwzględnieniem terminu niezbędnego do ustosunkowania się j.s.t. do zarzutów Wojewody.

(akta kontroli str.127-133)

2) W latach 2017-2019 (I kwartał) wszczęto 113 postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego, które nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, w tym 59 w 2017 r., 41 w 2018 r. i 13 w I kwartale 2019 r. Przyczyną odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego było: w 35 przypadkach zadeklarowanie przez organy gminy dokonania zmiany uchwały w ramach własnych kompetencji²⁷, w 34 przypadkach przyjęto wyjaśnienia organu, w 31 uzupełniono braki w dokumentacji, w dwóch przypadkach²⁸ - wydanie przez Wojewodę wskazania o wydaniu aktu z naruszeniem prawa, złożenie sześciu skarg do WSA oraz wydanie jednego zarządzenia zastępczego. Na 34 uchwały, które organy gmin zmieniły z własnej inicjatywy, 25 zmienionych zostało w terminie od 2 do 30 dni, sześć w terminie do 2 miesięcy, dwie uchwały w terminie do 3 miesięcy, a jedna uchwała w terminie 191 dni po wszczęciu postępowania przez Wojewodę²⁹.

(akta kontroli, str.134-155)

²⁶ W dwóch przypadkach po 21 dniach, w dwóch po 22 dniach i w jednym po 23 dniach od wpływu do organu nadzoru. Dotyczy to spraw zakończonych wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych nr: 48/2017, 11/2018, 115/2018, 132/2018, 137/2018.

²⁷ Rada Miasta Golub-Dobrzyń, podjęła 25 czerwca 2018 r. Uchwałę Nr LX/326/2018 w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu na koszt Gminy Miasto Golub-Dobrzyń oraz określenia zasad zwrotu poniesionych kosztów. Rada Gminy poinformowała o zmianie uchwały we własnym zakresie, a następnie poinformowała Wojewodę o niepodjęciu ww. uchwały.

²⁸ Żnin i Lubicz.

²⁹ Uchwała Rady Miejskiej w Kruszwicy nr XXX/290/2017 z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie ustanowienia i finansowania nagród za osiągnięte wyniki sportowe. Została zmieniona w ramach własnych kompetencji uchwałą nr XXXVI/357/2017 z 28 września 2017 r.

3) W latach 2017-2019 (I kwartał) Wojewoda nie zawiadamiał j.s.t. o umorzeniu postępowań nadzorczych, które nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych.

Wojewoda wyjaśnił, że „procedura nadzorcza jest uregulowana przepisami rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym. Ocena legalności uchwał jest realizowana w trybie ustrojowego, stałego nadzoru z obowiązkiem doręczania uchwał wojewodzie (art. 90 ustawy). W sposób szczególny przepisy regulują procedurę stwierdzenia nieważności uchwały (art. 90-94 ustawy). W tym zakresie przepisy ustalają: zawity termin realizacji uprawnień do ingerencji nadzorczej – 30 dni, wskazują na wszczynanie z urzędu procedury w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały (powiązane z zasadą umożliwienia czynnego udziału gminy w postępowaniu), a także określają formę proceduralną zakończenia postępowania nadzorczego - rozstrzygnięcie nadzorcze w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa. W doktrynie prawa instytucja nadzoru jest pochodną postępowania kontrolnego (...) Proceduralnie, mając na uwadze specyfikę przedstawionej instytucji należy *pomocniczo*, w zakresie niezbędnym dla realizacji procedury nadzorczej stosować odpowiednio przepisy K.p.a. (art. 91 ust. 5 ustawy). Odesłanie to w doktrynie i orzecznictwie jest wyjaśniane w następujący sposób:

Przy odpowiednim stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego należy zwrócić uwagę na szczególny charakter postępowania nadzorczego, które nie jest postępowaniem administracyjnym w indywidualnej sprawie. Przedmiotem rozstrzygnięcia nie jest wydykt w sprawie indywidualnej z zakresu administracji, lecz orzeczenie o zgodności lub sprzeczności z prawem uchwał lub zarządzeń organów gminy. Zatem stosowanie odpowiednio przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego należy rozumieć jako unormowanie pomocnicze wszędzie tam, gdzie ustawa o samorządzie terytorialnym nie normuje cech rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasad i trybu postępowania nadzorczego. Upływ terminu powoduje natomiast wygaśnięcie kompetencji organu nadzoru do samodzielnego stwierdzenia nieważności uchwały. Uchybienie przez Wojewodę terminowi z art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi wystarczającą podstawę do uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

(akta kontroli str. 127-133)

4) W latach 2017-2019 (I kwartał) na 164 rozstrzygnięcia nadzorcze wszystkie rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody, stwierdzające nieważność aktów prawa miejscowego wydane zostały terminowo, tj. nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpływu uchwały lub zarządzenia do nadzoru Wojewody.

(akta kontroli str. 79-109)

5) Wynik przeprowadzonej przez pracowników weryfikacji aktów prawa miejscowego dokumentowany był poprzez przystawienie na analizowanym akcie pieczęci o sposobie weryfikacji (adnotacji)³⁰ z datą oraz pieczęcią imienną z

³⁰ Na analizowanej uchwale umieszczano następujące adnotacje:

- w przypadku nie stwierdzenia nieprawidłowości – przystawienie na uchwale pieczęci o sposobie weryfikacji uchwały z datą oraz pieczęcią imienną z podpisem pracownika:
 - W Oddziale Nadzoru w Bydgoszczy i Włocławku jest to pieczęć z adnotacją „Sprawdzono pod względem formalno-prawnym, dnia” lub odrębna adnotacja „Właściwość RIO”;
 - W Oddziale Nadzoru w Toruniu jest to pieczęć z adnotacją „Stwierdzam: 1. Zgodność/Sprzeczność uchwały z prawem. 2. Kompetencja RIO w Bydgoszczy. Data: Podpis:”; w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – przystawienie na uchwale pieczęci o sposobie weryfikacji uchwały z datą oraz pieczęcią imienną z podpisem pracownika;
 - W Oddziale Nadzoru w Bydgoszczy jest to pieczęć z adnotacją „Sprawdzono pod względem formalno-prawnym. Bydgoszcz, dnia” oraz odrębna adnotacja potwierdzająca stwierdzenie nieważności uchwały w wyniku wydania rozstrzygnięcia nadzorczego lub adnotacja dotycząca zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego lub adnotacja, że gmina/powiat/sejmik dokona zmiany uchwały we własnym zakresie;
 - W Oddziale Nadzoru w Toruniu jest to pieczęć z adnotacją „Stwierdzam: 1. Zgodność/Sprzeczność uchwały z prawem. 2. Kompetencja RIO w Bydgoszczy. Data: Podpis:” Pracownik weryfikujący uchwałę dokonuje

podpisem pracownika. Ponadto na podstawie oględzin ustalono, że sposób zakończenia weryfikacji był oznaczany w rejestrze prowadzonym elektronicznie z możliwością bieżącego dostępu przełożonych. Sprawowanie nadzoru kierownictwa WNiK i WliR nad terminowością i sposobem oceny poszczególnych aktów prawa miejscowego odbywał się przy użyciu systemu e-dok. W Urzędzie system ten był użytkowany od 2009 r., a od 2011 r. do systemu zaczęto wprowadzać informacje o wszystkich postępowaniach nadzorczych. System e-dok był aktualizowany na bieżąco w ramach stwierdzonych błędów i ulepszeń natury informatycznej. W ostatnich latach wprowadzono pewne elementy związane z usprawnieniem obsługi kancelaryjnej poprzez wprowadzenie w programie e-dok możliwości rejestrowania każdej korespondencji wychodzącej. W systemie dokumentowano fakt otrzymania danej uchwały do weryfikacji poprzez oznaczenie daty wpływu uchwały do Urzędu (Kancelarii ogólnej), wpływu do Wydziału oraz wskazanie pracownika prowadzącego daną sprawę (data dekretacji sprawy na pracownika w systemie e-dok). W systemie e-dok oznaczone były m.in.: data wszczęcia sprawy, imię i nazwisko oraz stanowisko osoby prowadzącej sprawę, ustalony termin załatwienia sprawy (generowany automatycznie przez system), faktyczny termin załatwienia sprawy, data i czas założenia sprawy w systemie, imię i nazwisko osoby, która zakończyła sprawę w systemie³¹. W opisie sprawy zawarta była informacja, czego dana sprawa dotyczyła, natomiast w komentarzu do sprawy zawarta była informacja o sposobie załatwienia sprawy – o wyniku weryfikacji (analizy) uchwały. Dodatkowo, kierownik Oddziału Nadzoru w WNiK umieszczał na bieżąco w intranecie wszystkie wydawane przez Wojewodę rozstrzygnięcia nadzorcze, co umożliwiało zapoznanie się z nimi pracownikom sprawującym nadzór nad samorządami w celu zapewnienia jednolitości rozstrzygnięć.

(akta kontroli, str. 250-255)

6) Z informacji uzyskanych z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego³² w Bydgoszczy w latach 2018-2019 (I kwartał) złożonych zostało do tego Sądu³³ 29 skarg (w tym 20 w 2018 r. i 9 w I kw. 2019 r.) na akty prawa miejscowego wydane przez organy j.s.t. oraz cztery skargi (1 w 2018 r. i 3 w I kw. 2019 r.) na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody. Autorami skarg były: prokurator rejonowy – 14, osoby fizyczne – siedem, Wojewoda – sześć³⁴ oraz organy j.s.t. – dwa. Sąd w 13 przypadkach stwierdził nieważność zarządzenia lub uchwały w całości lub w części, trzy skargi zostały oddalone, dwie skargi zostały odrzucone, a w jednym przypadku umorzono postępowanie.

(akta kontroli, str. 162-170)

wyboru jednej z opcji, poprzez skreślenie pozostałych. Dodatkowo na uchwale zamieszczana jest odrębna adnotacja potwierdzająca stwierdzenie nieważności uchwały w wyniku wydania rozstrzygnięcia nadzorczego lub adnotacja dotycząca zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego i/lub adnotacja, że gmina/powiat dokona zmiany uchwały we własnym zakresie;

- W Oddziale Nadzoru we Włocławku jest to pieczęć z adnotacją „Sprawdzono pod względem formalno-prawnym. Włocławek, dnia” oraz odrębna adnotacja potwierdzająca stwierdzenie nieważności uchwały w wyniku wydania rozstrzygnięcia nadzorczego lub adnotacja dotycząca zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego i/lub adnotacja, że gmina/powiat dokona zmiany uchwały we własnym zakresie.

³¹ Np. w przypadku zastępstwa podczas nieobecności pracownika prowadzącego sprawę.

³² Dalej: „Sąd” lub „WSA”.

³³ Na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust.1 u.s.p. oraz 50 § 1 i 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.). Liczba skarg podana na podstawie informacji uzyskanej z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

³⁴ Skargi dotyczyły uchwał: RG w Jeziorach Wielkich nr XXXIX/211/2018 – określenie wykazu kąpielisk na terenie Gminy-sąd stwierdził nieważność uchwały, RM Torunia nr 805/2018 –studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – WSA oddaliło skargę, RG Bytów nr XXXVII/265/2018 – utworzenie zespołu szkolno-przedszkolnego oraz nadanie statutu – stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały, RM Barcin nr. XXXIX/335/2018 – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – stwierdzono nieważność uchwały w części, RG Wielgie nr XLIII/266/2018 oraz nr. XLIII/267/2018 – zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – nieważność uchwały w części.

7) W latach 2017-2019 (I kwartał) organy j.s.t. złożyły cztery skargi³⁵ do WSA na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody stwierdzające nieważność uchwały aktu prawa miejscowego. Skargi te (jedna z 2018 r. i trzy z 2019 r.), zostały przez Sąd w dwóch przypadkach odrzucone, w jednej oddalono skargę i w jednym przypadku uchylono zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze. Dyrektor WNiK wyjaśniła, że w badanym okresie nie było przypadku uznania przez Wojewodę skarg złożonych przez samorządy na rozstrzygnięcia nadzorcze za zasadne.

(akta kontroli str. 171,255)

8) W latach objętych kontrolą nie wystąpiły przypadki sporów kompetencyjnych Wojewody z Regionalną Izbą Obrachunkową, dotyczące właściwego klasyfikowania aktów przesłanych do nadzoru.

Dyrektor WNiK wyjaśniła, że w ramach sprawowanego nadzoru identyfikowanie uchwał jako aktów prawa miejscowego jest istotnym problemem wykładni przepisów kompetencyjnych dla wszystkich organów stosujących takie przepisy. W szczególności w praktyce działania tutejszego organu nadzoru w okresie objętym kontrolą, wątpliwości dotyczyły kwalifikacji uchwał w sprawie programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi (pierwotnie, dominujące orzecznictwo sądów administracyjnych w spójny sposób potwierdzało ich kwalifikację jako uchwał programowych (planistycznych); zmiana kwalifikacji na akty prawa miejscowego następowała od połowy 2017 r. Po uchyleniu w październiku 2017 r. przez NSA korzystnego dla Wojewody orzeczenia WSA w Bydgoszczy (oddalającego skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze), pismem ze stycznia 2018 r. Wojewoda przedstawił j.s.t. rekomendację kwalifikacji uchwały zgodnie z nową linią orzecznictwa (uchwały takie były podejmowane na rok kalendarzowy i traciły moc obowiązującą z końcem każdego roku). Ponadto zdarzają się poszczególne przypadki odmiennej kwalifikacji uchwał np. w sprawie sieci szkół publicznych czy statutów jednostek budżetowych. W przypadku wątpliwości dotyczących interpretacji przepisów o właściwości organów są one wyjaśniane z przedstawicielami RIO w czasie konsultacji.

(akta kontroli, str. 39-44)

9) Wszystkie rozstrzygnięcia nadzorcze wydane przez Wojewodę w latach 2017-2019 (I kwartał) zawierały uzasadnienia faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 91 ust. 3 u.s.g., art. 79 ust. 3 u.s.p., art. 82 ust. 4 u.s.w.

(akta kontroli str. 191-245)

10) Wojewoda nie ponosił odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z unieważnieniem prawidłowej uchwały lub zarządzenia albo w przypadku zaniechania postępowania w celu derogacji uchwały. WNiK nie posiadał informacji o ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej j.s.t. związanej z funkcjonowaniem w obiegu prawnym sprzecznego z ustawą aktu podlegającego nadzorowi Wojewody.

(akta kontroli, str. 44)

1.4. Działania wyjaśniające, prewencyjne (informacyjne, szkoleniowe) i wspierające podejmowane przez wojewodę w ramach nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego.

Opis stanu
faktycznego

1) W latach 2017-2019 (I kwartał) Wojewoda skorzystał z prawa żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania j.s.t. niezbędnych do

³⁵ W tym jedna dotycząca uchwały podjętej w sprawie przyjęcia przez gminę programu opieki nad zwierzętami oraz dwie dotyczące uchwał w sprawie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W 2017 r. i I kwartale 2019 r. nie były przez organy j.s.t. składane do Sądu skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody w sprawach aktów prawa miejscowego.

wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych. Dotyczyło to weryfikacji otrzymanych sygnalizacji o wadliwości zarządzeń m.in. gmin: miasto Włocławek, Dębowa Łąka; sprawach wygaśnięcia mandatów radnych: miasto Grudziądz, Lubicz, a także ustalenia bieżącej sytuacji organów gminy: (ocena zdolności organów j.s.t. do wykonywania zadań) miasto Grudziądz.

Dyrektor WNiK wyjaśniła, że: „w Urzędzie prowadzono analizę rodzaju i częstotliwości błędów popełnianych przez poszczególne organy j.s.t. w celu ustalenia przyczyn i objęcia tych organów szczególnym nadzorem. Analizę prowadzono na podstawie wpływających informacji, w szczególności z RIO, ale również od mieszkańców czy członków organów j.s.t. (radnych). Wojewoda spotykał się również z przedstawicielami władz Miasta Grudziądza oraz Gminy Strzelno, prowadził także bieżące działania nadzorcze nad aktami organów tych gmin. Sytuacja Miasta Grudziądza przedstawiana była systematycznie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, a 7 lutego 2019 r. odbyło się w siedzibie MSWiA spotkanie dot. zadłużenia Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Biegańskiego w Grudziądzu oraz wpływu zadłużenia na sytuację finansową Miasta Grudziądza. O szczególnej sytuacji Miasta Grudziądza Wojewoda powiadomił również Prezesa Rady Ministrów. W ramach działań prewencyjnych i wspierających Wojewoda informował wszystkie organy gminy o potrzebie zmiany kwalifikacji uchwał jako aktów prawa miejscowego w sprawie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami³⁶ oraz przepisach o dekomunizacji”.

(akta kontroli str. 39-44, 54-64)

W dniu 4 marca 2019 r. Wojewoda wspólnie z RIO zorganizował konferencję szkoleniową dla wszystkich samorządów województwa kujawsko-pomorskiego, której tematem były aktualne zagadnienia z zakresu nadzoru ogólnego oraz w zakresie spraw finansowych.

Dyrektor WNiK wyjaśniła, że ponadto pracownicy nadzoru w konsultacjach telefonicznych udzielają j.s.t. podstawowych informacji o zmianach podstaw prawnych, w tym zmianach ustawy o samorządzie gminnym z 2018 r.

(akta kontroli str. 39-44, 54-64)

2) W zakresie dokonywania przez Urząd analiz rodzaju błędów popełnianych przez organy j.s.t. Dyrektor WNiK wyjaśniła, że „Wojewoda prowadził taką analizę na podstawie wpływających informacji, w szczególności z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ale również od mieszkańców czy członków organów j.s.t. (radnych). Podejmował wówczas działania związane ze szczególnym nadzorem nad samorządem. (...) Analiza rozstrzygnięć nadzorczych innych wojewodów i wyroków sądowych jest wykonywana na bieżąco w procesie oceny legalności uchwał, a ponadto w trakcie narad pracowników nadzoru. Wyroki sądu w sprawach nadzorczych Wojewody są przekazywane do wiadomości pracowników. Ponadto dyrektor przedstawia pracownikom wyniki konsultacji z cyklicznych narad dyrektorów wydziałów nadzoru lub innych spotkań szkoleniowych i informacyjnych, w tym organizowanych przez ministerstwa”.

(akta kontroli str. 54-64)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 15 zbadanych uchwał organów stanowiących j.s.t. **(a)** w sprawie określenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (osiem

³⁶ Pismo ze stycznia 2018 r.

uchwał) oraz **(b)** w sprawie określenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (siedem uchwał), będących aktami prawa miejscowego (co stanowiło 0,18% przesłanych do Urzędu w okresie objętym kontrolą aktów prawa miejscowego), w 13 przypadkach stwierdzono nierzetelną ich weryfikację przez Wojewodę pod kątem ich zgodności z prawem, co w związku z niewydaniem w tych sprawach rozstrzygnięć nadzorczych skutkowało brakiem jednolitości ocen dokonywanych przez Wojewodę odnoszących się do postanowień aktów prawa miejscowego dotyczących analogicznych stanów faktycznych lub prawnych.

W wyniku badania jednolitości podejścia interpretacyjnego Wojewody podczas weryfikacji przekazywanych przez organy j.s.t. aktów prawa miejscowego stwierdzono, że:

ad a) w zakresie rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody dotyczących poszczególnych zapisów regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach niejednolitość ocen wystąpiła w odniesieniu do tożsamyh zapisów ww. regulaminów wprowadzonych: uchwałą nr II/21/18 Rady Gminy Ceckyn z dnia 21 grudnia 2018 r. (regulamin Cekcyna), uchwałą nr III/21/19 Rady Gminy Choceń z dnia 26 lutego 2019 r. (regulamin Chocenia), uchwałą nr RGK.0007.47.2019 Rady Gminy Białe Błota z dnia 26 marca 2019 r. (regulamin Białych Błot), uchwałą nr XLVII/253/2018 Rady Miejskiej w Gniewkowie z dnia 31 stycznia 2018 r. (regulamin Gniewkowa), uchwałą nr XXXIX/226/2017 Rady Gminy Zbiczno z dnia 30 listopada 2017 r. (regulamin Zbiczna), uchwałą nr XXXVII/428/2017 Rady Miejskiej w Żniniu z dnia 27 października 2017 r. (regulamin Żnina), uchwałą nr XLIV/317/17 Rady Miejskiej w Tucholi z dnia 21 grudnia 2017 r. (regulamin Tucholi), uchwałą nr LI/517/18 Rady Miejskiej w Mogilnie z dnia 10 października 2018 r. (regulamin Mogilna). I tak:

- w rozstrzygnięciu nadzorczym nr 71/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r. dotyczącym regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamień Krajeński wprowadzonym uchwałą nr XXXVII/175/2017 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 25 maja 2017 r. stwierdzono, że:

1) regulacja § 2 ust. 3 regulaminu stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy o utrzymaniu czystości, gdyż określa, że mycie pojazdów może być dokonywane wyłącznie w części obejmującej nadwozie, a przepis ustawy nie wprowadza ograniczenia do części pojazdu. Jednocześnie Wojewoda nie ocenił w powyższy sposób analogicznej regulacji § 8 ust. 2 regulaminu Cekcyna.

Wojewoda wyjaśnił, że niejednolite podejście wynika z faktu, że ww. regulacje były aprobowane we wcześniejszym orzecznictwie.

NIK wskazuje, że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody, w którym stwierdził nieprawidłowość ww. regulacji zostało wydane przed objęciem regulaminu Cekcyna procedurą nadzoru;

2) określenie § 2 ust. 4 regulaminu dotyczącego zakresu dozwolonej naprawy pojazdów poza warsztatami poprzez ograniczenie, że jest dozwolona wyłącznie w zakresie drobnych napraw (...) pod warunkiem, że czynności nie będą powodować zanieczyszczenia wody, gleby oraz uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy o zachowaniu czystości, ponadto materia ta jest regulowana w art. 144 kodeksu cywilnego. Jednocześnie Wojewoda nie ocenił w powyższy sposób tożsamyh zapisów: regulaminu Cekcyna w § 8 ust. 3 oraz regulaminu Zbiczna w § 4 ust 2 *in fine*.

Wojewoda wyjaśnił, że niejednolite podejście wynika z faktu, że ww. regulacje były aprobowane we wcześniejszym orzecznictwie.

NIK wskazuje, że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody, w którym stwierdził nieprawidłowość ww. regulacji zostało wydane przed objęciem regulaminu Zbiczna i regulaminu Cekcyna procedurą nadzoru. Wynika z powyższego, że to Organ nadzoru ocenił w niejednolity sposób te same regulacje, przy tej samej linii orzeczniczej;

3) ujęte w § 11 ust. 2 regulaminu wskazanie, że utrzymujący zwierzęta domowe ponoszą za ich zachowanie odpowiedzialność, stanowi niezgodne z zasadami techniki prawodawczej powtórzenie postanowień art. 431 kodeksu cywilnego. Jednocześnie Wojewoda nie ocenił w powyższy sposób takiego zapisu w pkt 1 rozdziału 4 regulaminu Tucholi.

Wojewoda wyjaśnił, że ocena prawna powtórzeń ma charakter zindywidualizowany, zależny od oceny kontekstu aktu prawnego, a ich zakaz nie ma charakteru bezwzględny, a ponadto zapisy obu regulacji nie są tożsame.

NIK nie zgadza się z taką oceną, gdyż oba zapisy wskazują, że utrzymujący zwierzęta „ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt”. Ponadto w rozstrzygnięciu nr 71/2017 Wojewoda stwierdził nieważność ww. regulacji;

4) wskazane w § 11 ust. 4 regulaminu zobowiązanie posiadaczy zwierząt do oznaczania nieruchomości tabliczką ostrzegawczą lub informującą, wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i ingeruje w prawo własności (tak samo stwierdził Wojewoda w rozstrzygnięciu nr 115/2018 poniżej). Jednocześnie Wojewoda nie ocenił w powyższy sposób takich zapisów: regulaminu Tucholi w pkt 3 rozdziału 4, regulaminu Chocenia w § 16 ust. 1 pkt 2 *in fine*, regulaminu Cekcyna w § 18 ust. 2 pkt 3 zd. 2.

W swoich wyjaśnieniach Wojewoda powołał się na orzeczenia z 2016 r. aprobujące oznakowanie nieruchomości ww. sposób³⁷.

NIK zauważa, że występująca w ocenie Wojewody niejednolitość nie wynikała ze zmiany linii orzeczniczej sądów administracyjnych, gdyż powoływane w wyjaśnieniach wyroki zostały wydane jeszcze przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego;

- w rozstrzygnięciu nadzorczym nr 115/2018 z dnia 7 listopada 2018 r. dotyczącym regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osiek wprowadzonym uchwałą nr XXXIII/178/2018 Rady Miejskiej Osiek z dnia 25 września 2018 r. stwierdzono, że:

1) ujęcie w § 13 pkt 8 regulaminu frakcji odpadów budowlanych i rozbiórkowych jako pochodzących z prowadzenia drobnych prac niewymagających pozwolenia na budowę czy zgłoszenia robót budowlanych wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, gdyż upoważnienie to dotyczy wprowadzenia ograniczenia ilości odpadów budowlanych, przy czym taka sama regulacja wystąpiła w: regulaminie Żnina, w § 11 ust. 2 pkt 9, regulaminie Zbiczna, w § 15 pkt 9 i § 17 pkt 5.

Wojewoda wyjaśnił, że regulamin Żnina i regulamin Zbiczna zostały uchwalone przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego. Jednocześnie wskazał, że w rozstrzygnięciu tym nie przywołano orzecznictwa, które potwierdzałoby tezę

³⁷ II SA/GI 1029/16 oraz II SA/Lu 656/16.

wadliwości regulacji. Z uwagi na powyższe nie można stwierdzić czym była spowodowana zmiana oceny wskazanej regulacji.

NIK wskazuje, że w rozstrzygnięciu nadzorczym Organ stwierdził nieważność ww. przepisów regulaminu;

2) ujęte w § 20 ust. 3 regulaminu zasady postępowania z padłymi zwierzętami wykraczają poza upoważnienie ustawy i są regulowane we właściwych ustawach, przy czym tak samo uregulowano ww. materię w regulaminie Żnina w § 13.

Wojewoda wyjaśnił ponownie, że regulamin Żnina został uchwalony przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego.

NIK wskazuje, że w rozstrzygnięciu nadzorczym przywołano orzeczenie potwierdzające tezę wadliwości regulacji, wydane już w 2015 r.³⁸, a więc przed uchwaleniem regulaminu Żnina. Należy zauważyć, że w rozstrzygnięciu nadzorczym Organ stwierdził nieważność ww. regulacji.

- W rozstrzygnięciu nadzorczym nr 11/2019 z dnia 30 stycznia 2019 r. dotyczącym regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Nieszawa wprowadzonym uchwałą nr III-30/2018 Rady Miejskiej Nieszawy z dnia 18 grudnia 2018 r. stwierdzono, że:

1) zapisy § 8 zakazujące umieszczania w urządzeniach do zbierania odpadów komunalnych odpadów z działalności gospodarczej, odpadów danego rodzaju zbieranych selektywnie do urządzeń przeznaczonych dla innego rodzaju odpadów, wyrzucania odpadów z gospodarstw domowych do koszy ulicznych, zbierania odpadów poza urządzeniami do tego przeznaczonymi - wprowadzanie zakazów nie jest przewidziane upoważnieniem z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu w czystości, a ponadto sposób postępowania z odpadami z działalności gospodarczej nie został uregulowany w ustawie o utrzymaniu czystości. Jednocześnie Wojewoda nie ocenił w powyższy sposób zapisów regulaminu Cekcyna w § 11.

Wojewoda wyjaśnił, że kwestionowanie formułowania „zakazów”, zamiast „wymagań” w regulaminie jest kwestią oceny literalnego zapisu konkretnej uchwały, a zapisy ww. regulaminów nie są tożsame w treści.

NIK zauważa, że w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda wskazał wprost, że nie znajduje uzasadnienia szereg szczegółowo wymienionych zakazów (j.w.), m.in. zakaz umieszczania (gromadzenia) w urządzeniach do zbierania odpadów komunalnych odpadów z działalności gospodarczej, który wprowadzono także do regulaminu Cekcyna. Wskazał także, że ustawa o utrzymaniu czystości nie reguluje postępowania z odpadami pochodzącymi z działalności gospodarczej, a więc takie postępowanie nie może zostać również uregulowane w regulaminie. NIK wskazuje, że oba regulaminy zostały wydane w zbliżonym czasie, jednak ich zapisy oceniono odmiennie;

2) ujęte w § 9 i § 24 zobowiązanie właścicieli nieruchomości do przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie regulaminu i spełnianie warunku położenia nieruchomości przy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, a także zasady pozbywania się nieczystości ciekłych wykraczają poza zakres upoważnienia art. 4 ust. 2 UZZW, a materia ta została uregulowana w art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 tej ustawy. Jednocześnie

³⁸ II SA/Ld 746/15.

Wojewoda nie ocenił w powyższy sposób tożsamych regulacji w regulaminie Tucholi w rozdziale 1 pkt 1 pkt 4, a także w rozdziale 3 pkt 13.

Wojewoda wyjaśnił, że kwalifikacja powtórzeń regulacji ustawowych jest zależna od kontekstu przepisów uchwały, a regulacje obu uchwał nie są tożsame.

NIK wskazuje, że regulacja regulaminu Tucholi zawiera te elementy, co do których zarzuty zostały sformułowane w rozstrzygnięciu nadzorczym, tj. zobowiązanie właściciela nieruchomości do przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej we wskazanym w uchwale terminie, a także identyczne zapisy regulujące zasady pozbywania się nieczystości ciekłych w zakresie w jakim zobowiązują do ww. czynności „w sposób systematyczny, nie dopuszczając do przepełniania urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych, gwarantując zachowanie czystości i porządku na nieruchomości”;

3) zapis § 16 regulaminu zobowiązujący do utrzymywania urządzeń i pojemników do zbierania odpadów komunalnych i miejsc ich gromadzenia w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, stanowi wykroczenie poza delegację i zostało to już uregulowane w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości. Analogiczny zapis Wojewoda nie ocenił w powyższy sposób w przypadku § 8 regulaminu Żnina.

Wojewoda wyjaśnił, że istotna dla zarzutu rozstrzygnięcia jest kwestia miejsc składowania pojemników, jednakże taki wniosek nie wynika z uzasadnienia rozstrzygnięcia, w którym powołano, że ww. materia została już uregulowana w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez m.in. utrzymanie pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

NIK zauważa, że w obu regulaminach objętych rozstrzygnięciem nadzorczym oraz w regulaminie Żnina wprowadzono tożsame, ww. zapisy;

4) zapisy § 29 dotyczące zasad hodowli pszczół, w tym umiejscowienia uli stanowi przekroczenie upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości, ponadto regulacje w tej materii zawiera art. 144 kodeksu cywilnego. Jednocześnie Wojewoda nie ocenił w powyższy sposób regulaminu Cekcyna w § 19 ust. 8 i regulaminu Mogilna w § 19 ust. 2 pkt 3.

Wojewoda wyjaśnił, że zasady umiejscowienia hodowli pszczół nie były kwestionowane we wcześniejszym orzecznictwie³⁹.

NIK wskazuje, że wszystkie ww. regulaminy – zarówno objęte rozstrzygnięciem nadzorczym, jak i Mogilna i Cekcyna zostały wydane w podobnym czasookresie, tj. w przypadku regulaminu Nieszawy objętego rozstrzygnięciem był to 18 grudnia 2018 r., regulamin Cekcyna został uchwalony 21 grudnia 2018 r., a regulamin Mogilna 10 października 2018 r. W uzasadnieniu nadzorczym nie powołano się przy tym na orzecznictwo, z którego wynikałaby zmiana linii, która wpłynęła na zmianę oceny takiego uregulowania.

(akta kontroli, str.172-175, 179-183, 191-205)

ad b) w zakresie rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody dotyczących poszczególnych zapisów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków niejednorodność ocen wystąpiła w odniesieniu do tożsamyh zapisów ww. regulaminów wprowadzonych uchwałą nr LI/413/18 Rady Gminy Pruszcz z dnia 28 września 2019 r. (regulamin Pruszcz), uchwałą nr VII/93/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 27

³⁹ Powołał wyroki NSA z 2017 r. II OSK 2873/15 oraz WSA z 2015 r. II SA/Ke 598/15.

lutego 2019 r. (regulamin Bydgoszczy), uchwałą nr IV/33/2019 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 25 stycznia 2019 r. (regulamin Mroczy), uchwałą nr XLV/395/2018 Rady Miejskiej w Barcinie z dnia 12 października 2018 r. (regulamin Barcina), uchwałą nr LIII/1046/2018 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 27 września 2018 r. (regulamin Nakła n. Notecią), uchwałą nr XXXV/279/2018 Rady Miejskiej w Janowcu Wielkopolskim z dnia 10 sierpnia 2018 r. (regulamin Janowca Wlkp.), uchwałą nr XXIV/220/17 Rady Gminy Sicienka z dnia 26 kwietnia 2017 r. (regulamin Sicienka). I tak:

- w rozstrzygnięciu nadzorczym nr 100/2018 z dnia 17 października 2018 r. (dalej: rozstrzygnięcie 100/2018) dotyczącym uchwały nr XXXV/323/2018 Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim z dnia 7 września 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Lubień Kujawski Organ (dalej: Regulamin) stwierdził m.in., że:

1) zdefiniowanie w regulaminie użytych w nim pojęć stanowi wykroczenie poza delegację z art. 19 ust. 5 UZZW. Jednocześnie Wojewoda nie ocenił w powyższy sposób tożsamyh regulacji definiujących pojęcia w następujących regulaminach: Janowca Wlkp. w § 2 i Pruszcza w § 2.

Wojewoda wyjaśnił, że ocena prawna powtórzeń ma charakter zindywidualizowany.

NIK wskazuje, że w rozstrzygnięciu nadzorczym wskazano, że regulowanie w regulaminie pojęć wykracza poza upoważnienie art. 19 ust. 5 UZZW. Regulacje mają tożsamy charakter – stanowią słowniczek wskazujący definicje pojęć określonych w UZZW;

2) regulamin nie określa minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, do czego zobowiązuje art. 19 ust. 5 pkt 1 UZZW, gdyż pod tym pojęciem należy rozumieć nie tylko ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, ale również jej jakość (podobnie wskazano w rozstrzygnięciu nadzorczym nr 137/2018). Jednocześnie Wojewoda nie ocenił w powyższy sposób zbliżonych regulacji regulaminów: Bydgoszczy w Dziale II, Mroczy w Rozdziale 2, Barcina w Rozdziale 2, Nakła n. Notecią w Rozdziale 2, Janowca Wlkp. w Rozdziale 2 i Sicienka w Rozdziale 2.

Wojewoda wskazał w wyjaśnieniach, że większość z ww. uchwał została podjęta przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, a ponadto kwestia ustalenia „jakości wody” w kontekście minimalnego poziomu usług jest kontrowersyjna.

NIK wskazuje, że na potwierdzenie swoich tez dotyczących braku wystarczającego określenia minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda przywołał liczne orzeczenia⁴⁰ wydawane począwszy od stycznia 2018 r., z których wydane najpóźniej pochodziło z 29 sierpnia 2018 r., tj. przed uchwaleniem ww. regulaminów za wyjątkiem regulaminu Sicienka (26 kwietnia 2017 r.) i Janowca Wlkp. (10 sierpnia 2018 r.). Pozostałe z nich, mimo że uchwalone już po wydaniu wskazanych orzeczeń i rozstrzygnięcia nadzorczego, zostały ocenione odmiennie;

3) zobowiązania odbiorców usług do utrzymywania instalacji w odpowiednim stanie technicznym, zabezpieczania jej, powiadamiania o awariach i innych czynności określonych w § 6 tego Regulaminu stanowią wykroczenie poza delegację art. 19 ust. 5 UZZW, jednak Organ nie ocenił j.w. tożsamyh zapisów ujętych w regulaminach: Bydgoszczy w § 6 pkt 1, pkt 3, pkt 6 i pkt 7; Mroczy w §

⁴⁰ II SA/Go 443/18, II SA/Go 1113/18, VIII SA/Wa 931/17, VIII SA/Wa 896/17, II SA/Sz 24/18, II SA/Bk 879/17, II SA/Ld 266/18.

6 pkt 1, pkt 2, pkt 4 i pkt 6; Barcina w § 6 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 6 i pkt 10; Nakła n. Notecią w § 6 pkt 1, pkt 2, pkt 4 i pkt 6; Janowca Wlkp. w § 5 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 6 i pkt 7; Sicienka w § 7 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 6 i pkt 7.

Wojewoda wyjaśnił, że większość z ww. regulaminów uchwalono przed wydaniem rozstrzygnięcia. Z drugiej strony wskazał, że „uzasadnieniu zarzutu w rozstrzygnięcia nie jest bliżej umotywowane co utrudnia stosowanie takiego samego zarzutu w interpretacji zróżnicowanych w treści regulacji uchwał”.

NIK wskazuje, że ww. regulacje mają tożsame brzmienie. Nie jest w związku z tym wiadomy powód przyjęcia odmiennej oceny regulacji;

4) zobowiązanie odbiorców usług do składania wraz z wnioskiem o przyłączenie do sieci dokumentu określającego stan prawny nieruchomości, której dotyczy wniosek oraz mapy sytuacyjnej, określone w § 26 tego Regulaminu wykracza poza delegację art. 19 ust. 5 UZZW, gdyż „ustawodawca nie sformułował żadnych dodatkowych obowiązków dokumentacyjnych wobec wnioskodawcy (...)”. Wojewoda nie ocenił w powyższy sposób tożsamy zapisów ujętych w regulaminach: Barcina w § 15 ust 3; Janowca Wlkp. w § 25 i Sicienka w § 18 ust. 3 (dot. mapy).

Wojewoda wskazał w wyjaśnieniach, że większość z ww. regulaminów uchwalono wcześniej, niż podjęta wykładnia. NIK wskazuje, że na potwierdzenie przywołano w rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia wydane już w marcu 2018 r.⁴¹, podczas gdy regulamin Janowca Wlkp. uchwalono 10 sierpnia 2018 r., a Barcina 12 października 2018 r., a więc później niż regulamin objęty rozstrzygnięciem nadzorczym;

5) zobowiązanie do wykonania operatu geodezyjnego, określone w § 32 ust. 4 tego Regulaminu wykracza poza delegację art. 19 ust. 5 UZZW, jednak Wojewoda nie ocenił w powyższy sposób zapisów ujętych w regulaminach: Bydgoszczy w § 31 ust. 3; Mroczy w § 13 ust. 4 i Nakła n. Notecią w § 13 ust 4.

Wojewoda ponownie wyjaśnił, że część regulaminów uchwalono wcześniej, niż podjęta w rozstrzygnięciu wykładnia.

NIK wskazuje, że wszystkie ww. regulaminy uchwalono później niż regulamin objęty rozstrzygnięciem nadzorczym. W rozstrzygnięciu nie powołano przy tym orzeczeń, które wyjaśniałyby przyczynę zmiany oceny regulacji;

6) wskazanie, że przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego może określać bądź określa wzory wniosku o przyłącze lub o zawarcie umowy, ujęte w § 12 ust. 5 i § 25 ust. 9 Regulaminu wykracza poza delegację art. 19 ust. 5 UZZW. Wojewoda nie ocenił jednak w powyższy sposób analogicznych regulacji ujętych w regulaminach: Mroczy w § 8 ust. 3; Nakła n. Notecią w § 8 ust 3 i Janowca Wlkp. w § 13 ust. 3.

Wojewoda wyjaśnił, że część regulaminów uchwalono wcześniej, niż podjęta w rozstrzygnięciu wykładnia.

NIK wskazuje, że w rozstrzygnięciu powołano orzecznictwo z maja 2018 r.⁴², a więc z okresu przed podjęciem wszystkich ww. uchwał.

(akta kontroli str. 176-183, 206-245)

2. W 35 przypadkach uchwał j.s.t. stwierdzono, że Wojewoda po wszczęciu postępowań nadzorczych odstąpił od wydania rozstrzygnięć nadzorczych

⁴¹ II SA/Rz/1288/17, II SA/Wr/838/17, II SA/Bk/879/17, II SA/Go/235/18

⁴² II SA/Ld/266/18, II SA/Gd/71/18.

w związku z zobowiązaniem się przez j.s.t. do dokonania zmiany lub uchylecia uchwał zakwestionowanych w tych postępowaniach.

Dyrektor WNiK wyjaśniła, że „Wojewoda odstępował od wydania rozstrzygnięć nadzorczych w związku z zobowiązaniem się samorządu do podjęcia działań eliminujących wadliwą regulację kierując się zasadą proporcjonalności (art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.). W sytuacji, gdy samorząd zobowiązuje się do zmiany uchwały, uznając argumenty wojewody, dochodzi do osiągnięcia celu polegającego na wyeliminowaniu wadliwych, w ocenie wojewody przepisów, bez konieczności zastosowania środka nadzorczego w postaci rozstrzygnięcia nadzorczego, które podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego i staje się prawomocne dopiero z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Jednocześnie istotne jest, że wojewoda nadal posiada kompetencję przywrócenia stanu legalności działania gminy, poprzez wystąpienie do sądu ze skargą na uchwałę”.

W ocenie NIK było to działanie wykraczające poza uprawnienia Wojewody wynikające z przepisów prawa określających zasady sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t. Zgodnie z art. 91 u.s.g. uprawnienia nadzorcze Wojewody obejmują stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego albo wstrzymanie jego wykonania. Nie przewidują natomiast odstępiania od wydania rozstrzygnięcia.

(akta kontroli str. 134-155, 332-334)

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne zapewniały, w ramach posiadanych zasobów kadrowych, realizację zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t. Wszystkie objęte badaniem akty normatywne, przesłane przez j.s.t. zostały objęte weryfikacją. Każdorazowo o wszczęciu postępowania nadzorczego zawiadamiane były organy j.s.t. W celu prawidłowego tworzenia prawa podejmowano wobec j.s.t. działania szkoleniowe i wspierające. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące zaniechania wszczęcia postępowania nadzorczego i niewydania rozstrzygnięć nadzorczych w 13 spośród 15 skontrolowanych uchwał wskazują, że sprawowany nadzór nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. nie był w pełni rzetelny. Skutkiem tych nieprawidłowości był brak jednolitości ocen dokonywanych przez Wojewodę odnoszących się do aktów prawa miejscowego w zakresie tych samych stanów faktycznych lub prawnych. W 35 przypadkach uchwał j.s.t. stwierdzono, że Wojewoda po wszczęciu postępowań nadzorczych odstąpił od wydania rozstrzygnięć nadzorczych w związku z zobowiązaniem się przez j.s.t. do dokonania zmiany lub uchylecia uchwał zakwestionowanych w tych postępowaniach. W ocenie NIK było to działanie wykraczające poza uprawnienia Wojewody wynikające z przepisów prawa określających zasady sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t

OBSZAR

2. Ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych, wyroków sądów.

Opis stanu faktycznego

1) W latach 2017-2019 (I kwartał) w DUWKP opublikowano 8 351 aktów prawa miejscowego, z tego: 3 177 w 2017 r., 4 110 w 2018 r. i 1 064 w I kwartale 2019 r.

(akta kontroli str. 123)

W DUWKP nie opublikowano dwóch uchwał⁴³ (ze 164), co do których wydano rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich nieważność.

Dyrektor WNiK wyjaśniła, że w/w uchwały nie zostały opublikowane ponieważ nie zostały przedłożone przez organy j.s.t do publikacji w DUWKP. Wojewoda nie występował do j.s.t. o przesłanie uchwał do publikacji, z uwagi że obowiązujące przepisy nie przyznają Wojewodzie uprawnień w tym zakresie.

(akta kontroli str. 79-109, 123, 329-330)

Z informacji uzyskanych od j.s.t.⁴⁴ w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynikało, że przyczyną nieprzesłania uchwał w wersji elektronicznej były problemy techniczne systemu oraz przeoczenie pracownika.

(akta kontroli str. 276-277, 281-291)

Ze 164 uchwał przesłanych przez organy j.s.t. do nadzoru Wojewody, co do których wydano rozstrzygnięcia nadzorcze, trzy⁴⁵ opublikowano w DUWKP w terminach 44, 46 i 58 dni od dnia ich uchwalenia, z powodu opóźnionego ich przesłania przez organy j.s.t. do publikacji – odpowiednio po 40, 42 i 51 dniach od ich uchwalenia. W pozostałych 161 przypadkach termin ich publikacji nie przekroczył 18 dni od daty uchwalenia.

(akta kontroli str. 79-109)

Z informacji uzyskanych od j.s.t. w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynikało, że przyczyną opóźnień w przesłaniu uchwał w wersji elektronicznej do publikacji w DUWKP było głównie przeoczenie pracownika oraz oczekiwanie na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody wszczęte do powyższych uchwał.

(akta kontroli str. 278-280, 292-328)

Na podstawie losowo wybranych 50 uchwał podjętych w latach 2017-2019 (I kwartał), co do których Wojewoda nie wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności ustalono, że wszystkie zostały opublikowane w DUWKP w terminie od jednego do 10 dni od daty ich wpływu do Urzędu w wersji elektronicznej.

(akta kontroli str. 250-256)

Wojewoda wyjaśnił, że „w Urzędzie nie wprowadzono systemowego rozwiązania zapobiegającego wystąpieniu sytuacji przekazania do publikacji i ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa aktu prawa miejscowego, którego treść różniła się od treści aktu przekazanego do nadzoru Wojewody. Natomiast przyjęty schemat organizacji nadzoru wg. kryterium podmiotowego (nad działalnością gminy) - pozwala na bieżącą weryfikację kompletności uchwał przesyłanych do nadzoru Wojewody (zachowanie ciągłości numeracji uchwał) - czyli zapobiega możliwości

⁴³ Nr XXXII/206/2018 Rady Powiatu Rypińskiego z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie podniesienia wysokości wynagrodzenia zawodowych rodzin zastępczych prowadzonych na terenie Powiatu Rypińskiego oraz Nr XXXVI/316/2018 Rady Gminy Fabianki z dnia 18 października 2018 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz ustalenia pensum innym nauczycielom zatrudnionym w placówkach oświatowych Gminy Fabianki niewymienionych w art. 42 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

⁴⁴ Od Starosty Rypińskiego oraz Wójta Gminy Fabianki.

⁴⁵ Uchwała Nr XXXI/232/2017 Rady Miejskiej w Lubrańcu z dnia 27 października 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Lubraniec; Uchwała Nr XXXV/323/2018 Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim z dnia 7 września 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Lubień Kujawski; Uchwała Nr XXVIII/182/2017 Rady Gminy Zławieś Wielka z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w: południowo-wschodniej części miejscowości Czarne Błoto, centralnej części miejscowości Górsk, centralnej części miejscowości Gutowo, wschodniej części miejscowości Rozgarty, południowo-zachodniej części miejscowości Rzęczkowo, centralnej i zachodniej części miejscowości Stary Toruń, południowej części miejscowości Zarośle Cienkie, północno-zachodniej części miejscowości Zławieś Mała, centralnej i zachodniej części miejscowości Zławieś Wielka – gmina Zławieś Wielka.

zaniechania przesłania Wojewodzie uchwały do nadzoru, a tylko do ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Kompetencja prowadzenia wojewódzkiego dziennika urzędowego jest odrębnie regulowanym zadaniem administracji i nie jest połączona z kompetencjami nadzorczymi wojewody. Przepisy ustaw o samorządzie terytorialnym oraz ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych regulują odrębne tryby i formy działania, w tym sposób przekazywania aktów prawnych. Procedury nadzoru oraz ogłaszania aktów prawnych nie warunkują się wzajemnie. Tym samym są to zadania rozdzielone i są realizowane przez odrębne komórki organizacyjne. Podstawową powinnością organów administracji jest posługiwanie się jednolitą treścią aktów prawnych lub innych dokumentów. Sytuacja taka może się pojawić wyjątkowo na skutek błędu organów gminy oraz może dotyczyć również przekazywania takich dokumentów do innych Wydziałów w związku z ich zadaniami. Natomiast w interesie j.s.t. jest publikowanie aktu o treści przyjętej w głosowaniu rady gminy/powiatu/województwa, dlatego takie rzadkie przypadki są zgłaszane przez organy samorządu (działaniem korygującym jest formalna zmiana lub uchylenie uchwały). Tym samym, również z uwagi na skalę zjawiska, nie jest to problem, który wymagałby systemowego rozwiązania w praktyce, a jednocześnie nie ma takiej prawnej kompetencji. Rozwiązanie takie prowadziłoby do podwójnej, krzyżowej weryfikacji treści przesyłanych organowi dokumentów”.

(akta kontroli str. 274-275)

2) Wszystkie rozstrzygnięcia nadzorcze wraz z uzasadnieniem wydane przez Wojewodę w okresie objętym kontrolą (164) zostały opublikowane w DUWKP. Termin ich publikacji w 163 przypadkach nie przekroczył 30 dni od ich wydania, a w jednym wyniósł 112 dni⁴⁶.

(akta kontroli str. 79-109)

3) Wszystkie wyroki WSA wydane w sprawach zaskarżonych aktów prawa miejscowego, co do których WSA orzekł o ich niezgodności z prawem, i przekazanych w latach 2017-2019 (I kwartał) do publikacji (67) do Wojewody, zostały opublikowane w terminie od jednego do sześciu dni od ich wpływu do Urzędu, spośród tego 24 wyroki zostały opublikowane w terminach od sześciu miesięcy do jednego roku i miesiąca od ich wydania przez WSA.

W DUWKP nie publikowano wskazań Wojewody stwierdzających, że akt prawa miejscowego wydano z naruszeniem prawa.

Dyrektor WNiK wyjaśniła, że „wskazania organu nadzoru wydane w oparciu o art. 91 ust. 4 u.s.g. nie są wymienione w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w konsekwencji czego nie podlegają ogłaszaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym”.

(akta kontroli str. 110, 112-121, 331)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W jednym przypadku na 164 objęte badaniem rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody opublikowano po 112 dniach od jego wydania.

Dyrektor WNiK wyjaśniła, że opublikowanie rozstrzygnięcia po 112 dniach od jego wydania nastąpiło przez niezamierzone przeoczenie pracownika, a publikacja rozstrzygnięć nadzorczych pełni funkcję informacyjną i opisany przypadek nie wywołał negatywnych skutków prawnych.

⁴⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze nr 56/2017 z 7 czerwca 2017 r. (opublikowane 27 września 2017 r.).

Zdaniem NIK było to działaniem nierzetelnym, bowiem mogło powodować niejasność co do obowiązującego stanu prawnego.

(akta kontroli str. 79-109, 329-330)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda niezwłocznie realizował obowiązek ogłaszania w DUWKP aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych wraz z uzasadnieniem oraz wyroków sądów administracyjnych, które wpłynęły do Urzędu. Tylko w jednym przypadku na 164 objęte badaniem stwierdzono publikację rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody dopiero po 112 dniach od jego wydania. Stwierdzone dwa przypadki nieopublikowania aktów prawa miejscowego, co do których wydano rozstrzygnięcia nadzorcze spowodowane były nieprzesłaniem ich przez organy j.s.t.

IV. Wnioski

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

- 1) podejmowanie w stosunku do zakwestionowanych pod względem zgodności z prawem aktów prawa miejscowego wyłącznie działań nadzorczych określonych w przepisach prawa, tj. wydawanie rozstrzygnięć nadzorczych, kierowanie skarg do Sądu bądź stwierdzanie nieistotnych naruszeń prawa.
- 2) zapewnienie jednolitości ocen postanowień aktów prawa miejscowego dotyczących analogicznych stanów faktycznych i tych samych stanów prawnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Bydgoszcz, 16 września 2019 r.

Kontrolerzy
Jan Pierzyński
Główny specjalista kontroli państwowej

...../.....
Podpis

Emil Wojak
Główny specjalista kontroli państwowej

...../.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Oliwia Bar

...../.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: