



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.019.01.2019

Pan
Jarosław Wieczorek
Wojewoda Śląski
Śląski Urząd Wojewódzki
ul. Jagiellońska 25
40-032 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.190.2019
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 18 grudnia 2019 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Wieczorek, Wojewoda Śląski ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie zadań związanych z realizacją nadzoru nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Ogłaszanie w wojewódzkim 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 kw.) z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie, jeżeli jest 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 , z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, w tym w szczególności kryterium legalności i rzetelności.
Kontrolerzy	1. Piotr Graca główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/175/2019 z 16 lipca 2019 r. oraz LKA/193/2019 z 13 sierpnia 2019 r. 2. Anna Hulboj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/158/2019 z 2 lipca 2019 r. oraz LKA/192/2019 z 13 sierpnia 2019 r. 3. Mariusz Klimontowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/152/2019 z 13 czerwca 2019 r. (akta kontroli str. 1 – 10)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wojewoda.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zadania w zakresie sprawowania nadzoru nad stanowaniem prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego⁵ Wojewoda powierzył dwóm komórkom organizacyjnym Urzędu oraz udzielił stosownych upoważnień do załatwienia w jego imieniu spraw z tego zakresu, jednakże dwa upoważnienia wydane były w zastępstwie Wojewody przez I Wicewojewodę mimo braku - w świetle art. 19 i art. 7 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁶ i zapisów Regulaminu Urzędu⁷ - wystarczających przesłanek uprawniających do takiego działania.

Rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności w całości lub w części uchwał j.s.t. (aktów prawa miejscowego) były wydawane przez Wojewodę z zachowaniem 30-dniowego terminu i zawierały wymagane elementy, jak uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. O wszczęciu postępowania nadzorczego zawiadamiane były organy j.s.t., a w przypadku stwierdzenia jego bezprzedmiotowości wydawano decyzję o umorzeniu postępowania.

Wojewoda podejmował działania szkoleniowe i informacyjne dla pracowników samorządowych w celu zapewnienia prawidłowego tworzenia aktów prawa miejscowego, a także przedstawienia zmian prawa i istotnych orzeczeń sądów administracyjnych.

Wojewoda zrealizował obowiązek ogłaszania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego⁸ aktów prawa miejscowego j.s.t., rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody oraz wyroków sądu administracyjnego w sprawie ww. aktów, które przekazane zostały do publikacji. Opublikowane zostały niezwłocznie wszystkie nadesłane do publikacji przez j.s.t. akty prawa miejscowego. Rozstrzygnięcia nadzorcze zostały opublikowane bez zbędnej zwłoki, z wyjątkiem 15 rozstrzygnięć (2,4 %) które zostały opublikowane po upływie od 32 do 120 dni od dnia ich wydania. Wszystkie nadesłane do publikacji wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach zamieszczono w Dzienniku w terminie do 28 dni.

W Urzędzie stosowano praktykę polegającą na niewydawaniu rozstrzygnięć nadzorczych, pomimo wszczęcia postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu stanowiącego j.s.t. (aktu prawa miejscowego), z uwagi na wpływ ze strony j.s.t. deklaracji tzw. „samopoprawy” poprzez uchylenie lub zmianę zakwestionowanej przez Wojewodę uchwały. W ocenie NIK, nie stanowiło to prawidłowego, rzetelnego, określonego przepisami wykonywania przypisanych Wojewodzie zadań w powyższym zakresie⁹, zwłaszcza gdy kwestionowane jako sprzeczne z prawem regulacje aktów prawa miejscowego na dzień zakończenia postępowania nadzorczego Wojewody pozostawały niezmienione w obrocie prawnym.

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

⁵ Dalej j.s.t.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1464, dalej: u.w.a.r.w. Zgodnie z art. 19 u.w.a.r.w. Wojewoda może upoważnić na piśmie pracowników urzędu wojewódzkiego, niezatrudnionych w urzędach obsługujących inne organy rządowej administracji zespolonej w województwie, do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, z tym że upoważnienie nie może dotyczyć wstrzymania egzekucji administracyjnej, o której mowa w art. 27 ust. 1.

⁷ Wprowadzonego zarządzeniem nr 142/15 Wojewody Śląskiego z dnia 29 kwietnia 2015 r. ze zmianami.

⁸ Dalej: Dziennik.

⁹ Jakkolwiek po upływie terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego organ nadzoru może jeszcze zaskarżyć sprzeczną z prawem uchwałę j.s.t. do sądu administracyjnego.

Stwierdzono ponadto niezapewnienie jednolitości ocen Wojewody w odniesieniu do niektórych, spośród wpływających do niego jako organu nadzoru, uchwał j.s.t., co, zdaniem NIK, mogło stwarzać stan niepewności prawnej. W przypadku pięciu z 14 zbadanych uchwał organów stanowiących j.s.t. (aktów prawa miejscowego), w stosunku do których Wojewoda nie wydał rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub części, stwierdzono, że zawierały one regulacje, jakie w innych uchwałach j.s.t. były podstawą wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe kontrolowanej działalności

Opis stanu
faktycznego

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.

W okresie objętym kontrolą zadania związane z nadzorem nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t., zgodnie z postanowieniami Regulaminu Urzędu, były przypisane:

- a) Wydziałowi Nadzoru Prawnego¹⁰, którego zakres działania obejmował m.in. sprawowanie nadzoru nad organami jednostek samorządu terytorialnego poprzez badanie zgodności z prawem uchwał i zarządzeń wydanych przez te organy, z wyłączeniem uchwał w sprawach zagospodarowania przestrzennego, a także redagowanie Dziennika, w tym ocenianie pod względem formalno-prawnym aktów kierowanych do ogłoszenia, a następnie kierowanie ich do ogłoszenia i publikowanie na stronie internetowej - zadanie to realizowało Wielosobowe Stanowisko Pracy ds. Redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Śląskiego,
- b) Wydziałowi Infrastruktury¹¹, realizującemu m.in. zadania związane z zagospodarowaniem przestrzennym na terenie województwa m.in. poprzez badanie zgodności z prawem uchwał wydanych przez organy j.s.t. w sprawach planowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 756-763)

W okresie objętym kontrolą zadania związane z nadzorem nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. w żadnym zakresie nie były zlecane podmiotom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 938)

W Oddziale Nadzoru Prawnego, stanowiącym komórkę organizacyjną WNP, w 2017 r. i 2018 r. (wg stanu na 31 grudnia) zatrudnionych było 17 pracowników posiadających wykształcenie wyższe magisterskie (kierunki: prawo oraz administracja), z których badaniem zgodności z prawem uchwał j.s.t. zajmowało się w 2017 r. - 15, a w 2018 r. i I kw. 2019 r. 16 pracowników. Z 17 pracowników, 16 było zatrudnionych w pełnym wymiarze, a jedna osoba - na 0,6 etatu. Wyżej wskazani pracownicy wykonywali, oprócz zadań związanych z nadzorem nad aktami prawa miejscowego stanowionymi przez j.s.t., także inne zadania, takie jak: sprawowanie nadzoru nad aktami podejmowanymi przez samorząd rolniczy, Radę Nadzorczą Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach, związek metropolitalny, związki j.s.t. Ponadto pracownicy realizowali zadania dotyczące nadzoru nad działalnością izb gospodarczych, spółek wodnych, zadań związanych z udziałem j.s.t. w międzynarodowych zrzeszeniach, postępowań dotyczących zwrotu gminom utraconych dochodów podatkowych od gruntów

¹⁰ Dalej: WNP.

¹¹ Dalej: WI.

pokrytych wodami. Wykonywali także czynności związane z postępowaniami w sprawach o udostępnienie informacji publicznej, w sprawach o wygaśnięcie mandatu radnego, o ustanowienie zarządu komisarycznego, naruszeniem przez osoby pełniące funkcje w j.s.t. przepisów antykorupcyjnych, a także inne zadania zlecone przez przełożonych.

W Oddziale Nadzoru Urbanistycznego, stanowiącym komórkę organizacyjną WI, na koniec 2017 r. i 2018 r. zatrudnionych było siedmiu pracowników, natomiast na koniec I kw. 2019 r. pięciu pracowników. Badaniem zgodności z prawem uchwał j.s.t. zajmowało się w 2017 r. sześciu pracowników (po dwóch o wykształceniu architektonicznym, urbanistycznym oraz prawniczym), w 2018 r. także sześciu pracowników (trzech o wykształceniu urbanistycznym i dwóch prawniczym oraz jedna osoba z wykształceniem architektonicznym), a na koniec I kw. 2019 r. czterech pracowników (po dwóch z wykształceniem prawniczym i urbanistycznym). Pracownicy WI, oprócz zadań związanych z nadzorem nad aktami prawa miejscowego stanowionymi przez j.s.t., wykonywali także inne zadania, takie jak: przygotowywanie zarządzeń zastępczych w celu wprowadzenia złóż kopalin do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, prowadzenie szkoleń dla pracowników j.s.t., rozpatrywanie sygnałów obywateli dotyczących sporządzania przez j.s.t. planów zagospodarowania przestrzennego, opiniowanie dokumentów planistycznych dot. rewitalizacji,

(akta kontroli str. 56-59, 434, 417-418, 864-885, 927-932)

Obieg dokumentów w Urzędzie związanych ze sprawowanym przez Wojewodę nadzorem nad aktami prawa miejscowego był regulowany zarządzeniem Wojewody z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonywania czynności kancelaryjnych w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim wraz z załącznikami¹². Narzędziem służącym do dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw oraz wykonywania czynności kancelaryjnych był teleinformatyczny system elektronicznego zarządzania dokumentacją¹³. Od dnia 1 stycznia 2019 r. funkcjonował w Urzędzie system eNadzór¹⁴. Do dnia 31 grudnia 2018 r. obieg dokumentów w procesie weryfikacji aktów prawa miejscowego w ramach nadzoru sprawowanego przez Wojewodę w ww. komórkach przedstawiał się następująco: akty prawa miejscowego były zasadniczo przekazywane do Wojewody w formie papierowej do Biura Organizacyjno-Budżetowego - Oddziału Kancelarii. Punkty kancelaryjne dokonywały ich odwzorowania cyfrowego (skanowania) oraz rejestracji w systemie EZD. Wersja papierowa była umieszczana w tzw. składzie chronologicznym, służącym do przechowywania dokumentacji na nośniku papierowym dla spraw prowadzonych w systemie EZD, znajdującym się w Oddziale Kancelarii. W sytuacji gdy akt prawny wpłynął elektronicznie za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej, był rejestrowany w systemie EZD i jednocześnie przekazywany do składu informatycznych nośników danych, który służy do przechowywania informatycznych nośników danych zawierających dokumentację w postaci elektronicznej dla spraw prowadzonych w systemie EZD. Punkt kancelaryjny rejestrował przesyłki w rejestrze przesyłek wpływających, prowadzonym w systemie EZD. Rejestracja przesyłek wpływających polegała na nadaniu przesyłce tzw. numeru RPW, wykonaniu ich odwzorowania cyfrowego oraz uzupełnieniu podstawowych metadanych opisujących tę przesyłkę, a następnie przekazaniu w systemie EZD do właściwego wydziału. Następnie akty prawne w wersji elektronicznej były przekazane sekretariatom wydziałów, skąd akty prawne były rozdzielane w systemie EZD na poszczególnych pracowników.

¹² Zarządzenie Nr 15/2017 ze zm. – poprzednio nr 377/12 z dnia 28 grudnia 2012 ze zm.

¹³ Dalej: system EZD.

¹⁴ System autorstwa ABC Pro Sp. z o.o., dalej: system eNadzór

Od 1 stycznia 2019 r. obowiązywał system eNadzór, który pozwalał j.s.t. na bezpośrednie przekazywanie aktów prawnych przy użyciu dedykowanego Modułu Komunikacyjnego spełniającego ustawowe wymogi elektronicznej skrzynki podawczej. J.s.t. mogły również przekazać akty prawne w formie papierowej lub za pośrednictwem ePuap-u.

Rejestr wpływających do Urzędu aktów prawa miejscowego prowadzony był na bieżąco. Ujęto w nim wszystkie przesłane przez j.s.t. uchwały.

(akta kontroli str. 359-400)

Wykorzystywany do rejestracji spraw system umożliwiał m.in. monitorowanie poszczególnych etapów każdej sprawy (dat: wpływu do Urzędu, wpływu do wydziału, dekretacji sprawy na pracownika, opracowania pism w sprawie, w tym zawiadomień do j.s.t., projektów rozstrzygnięć nadzorczych lub decyzji, akceptacji sporządzonych projektów pism przez przełożonego, akceptacji przez dyrektora), ustalenia osób realizujących poszczególne czynności, zakończenia postępowań.

W systemie odnotowane były także pisma kierowane w danej sprawie do innych wydziałów Urzędu (np. właściwych ds. rodziny i polityki społecznej), kuratorium oświaty w celu uzyskania opinii (stanowiska) w analizowanej sprawie. Inne wydziały i jednostki przekazywały opinie dotyczące aktu prawa miejscowego w systemie pocztą elektroniczną lub za pośrednictwem ePuap.

(akta kontroli str. 184-197, 432, 886-926)

W obydwu wydziałach przydział spraw pracownikom, co do zasady, odbywał się zgodnie z ustalonym podziałem terytorialnym.

Dyrektor WNP wyjaśnił, że za przyjęciem rozwiązania polegającego na przydzielaniu pracownikom uchwał do analizy według kryterium geograficznego przemawiała analiza ilościowa podejmowanych przez daną j.s.t. aktów. Przyjęto zasadę by poszczególni pracownicy byli obciążeni pracą w miarę równomiernie tak, by liczba uchwał podlegających ocenie przez poszczególnych pracowników była porównywalna. W celu zapewnienia w jak największym stopniu jednolitości oceny uchwał (zwłaszcza na etapie danego powiatu, czyli gmin ościennych), dokładano starań by dany pracownik nadzorował zarówno uchwały powiatu, jak i gmin z terenu tego powiatu. Przyjęto także zasadę, by dany pracownik nie nadzorował gminy, w której zamieszkuje. Dyrektor wyjaśnił także, że przydział uchwał do analizy wg przedmiotu/rodzaju regulowanej uchwałą materii oznaczałby w praktyce nierówne obciążenie pracą poszczególnych pracowników. Znaczna grupa uchwał jest podejmowana okresowo (np. corocznie) prawie jednocześnie przez wszystkie j.s.t., co oznaczałoby ogromne obciążenie pracą poszczególnych pracowników tylko w określonych przedziale czasowym, przy równoczesnym minimalnym obciążeniu pracą w pozostałym okresie roku. Szereg uchwał jest podejmowanych jednocześnie przez wszystkie j.s.t. ze względu na zmiany obowiązujących przepisów np. oświatowych, co również oznaczałoby ogromne obciążenie pracą części pracowników tylko w określonych przedziale czasowym. Dodatkową okolicznością utrudniającą zagadnienie przydziału uchwał wg przedmiotu sprawy jest znaczne różnicowanie tematyczne i duża ilość zagadnień.

W przypadku WI, przydzielanie uchwał wg kryterium geograficznego było uzasadnione tym, że pracownik nadzorujący akty dotyczące konkretnej j.s.t. mógł w lepszym stopniu kontrolować/monitorować proces planistyczny od momentu jego zainicjowania do zakończenia (od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, poprzez etap uzgodnień projektu, do uchwały o przyjęciu). Proces ten trwa zwykle dwa lata, a komplet dokumentów u pracownika pozwala sprawniej ocenić procedurę. Analogiczny sposób postępowania dotyczył studiów zagospodarowania

przestrzennego i kierunków zagospodarowania gmin. Powyższe argumenty dotyczyły także uchwał o rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

(akta kontroli str. 420, 424, 963-967)

W okresie objętym kontrolą, Wojewodzie przesłano 8 200 uchwał stanowiących akty prawa miejscowego (w 2017 r. – 3 270, w 2018 r. – 3 840, w I kw. 2019 r. – 1 090). W 2017 r., 2018 r. i I kw. 2019 r. na jednego pracownika WNP przypadało średnio, odpowiednio: 199, 219 i 63 akty prawa miejscowego wymagające przeprowadzenia analizy zgodności z prawem¹⁵. Na jednego pracownika WI przypadało w 2017 r. 49 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁶, w 2018 r. – 55 oraz 14 w I kw. 2019 r.¹⁷ Przeciętne obciążenie pracownika WNP w przeliczeniu na jeden dzień roboczy¹⁸ wyniosło w ww. okresach, odpowiednio: 0,89, 0,98 i 1,13 uchwał, a pracownika WI odpowiednio 0,22, 0,25 i 0,25 uchwał.

(akta kontroli str. 60, 434, 1058)

W ocenie Wojewody zasoby kadrowe WNP pozwalały na sprawne wykonywanie zadań z zakresu nadzoru, były jednakże niewystarczające, by zapewnić bieżącą analizę zmieniających się przepisów i orzecznictwa oraz zastosowanie mechanizmu „dwóch par oczu” celem korekt ewentualnych błędów w ocenie zgodności. Natomiast, z uwagi na znaczący wzrost zagadnień podlegających nadzorowi w obszarze nadzoru urbanistycznego, zasoby kadrowe WI Wojewoda ocenił jako niewystarczające, co było spowodowane m.in. absencjami pracowników i nieskutecznością naborów.

(akta kontroli str. 451-452)

Trzech pracowników WNP posiadało upoważnienia Wojewody do załatwiania spraw w jego imieniu. Dyrektor i Zastępcy Dyrektora WNP zostali upoważnieni do załatwiania w imieniu Wojewody m.in. spraw na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁹, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁰ oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²¹, w tym do podpisywania w jego imieniu m.in.:

- postanowień o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia (art. 82 ust. 2 u.s.w., 79 ust. 2 u.s.p., i art. 91 ust. 2 u.s.g.),
- rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał lub zarządzeń wydanych przez organ j.s.t. (art. 82 ust. 1 u.s.w., art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 91 ust. 1 u.s.g.), z wyjątkiem rozstrzygnięć dotyczących uchwał w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz w zakresie wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, uchwalania gminnego programu rewitalizacji, uchwalania miejscowego planu rewitalizacji,
- wskazań na nieistotne naruszenia prawa (art. 82 ust. 5 u.s.w., art. 79 ust. 4 u.s.p. i art. 91 ust. 4 u.s.g.),
- skarg do sądu administracyjnego na uchwałę lub zarządzenie (art. 82c ust. 1 u.s.w., art. 81 ust. 1 u.s.p., i art. 93 ust. 1. u.s.g.).

Upoważnienie trzeciego pracownika dotyczyło podpisywania w imieniu Wojewody pism w sprawach związanych ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością j.s.t., kierowanych do Krajowego Biura Wyborczego oraz Kuratorium Oświaty.

(akta kontroli str. 14-23)

¹⁵ Liczba aktów prawa miejscowego, które wpłynęły do WNP, wyniosła w: 2017 r. 2 978, w 2018 r. 3 509 oraz na koniec I kw. 2019 r. 1 005, natomiast do WI wpłynęło odpowiednio: 292, 331 i 85 uchwał.

¹⁶ Dalej: mpzp.

¹⁷ Liczba mpzp, które wpłynęły do WI, wyniosła w: 2017 r. 303, 2018 r. 281 i I kw. 2019 r. 94.

¹⁸ Uwzględniając w wyliczeniach liczbę 250 dni roboczych w roku pomniejszono ją o 26 dni urlopu wypoczynkowego, co dało 224 dni robocze w roku, 56 dni w kwartale.

¹⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 512, dalej: u.s.w.

²⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 506, ze zm., dalej: u.s.g.

²¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 511, dalej: u.s.p.

Upoważnienia Wojewody do załatwiania spraw w ramach sprawowanego nadzoru w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego posiadało w WI pięciu pracowników. Upoważnienia Dyrektora i Zastępcy Dyrektora WI obejmowały podpisywanie w imieniu Wojewody w ramach sprawowanego nadzoru m.in. rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność wydanych uchwał, postanowień o wstrzymaniu wykonania uchwał, wskazań na nieistotne naruszenie prawa oraz skarg do sądu administracyjnego na uchwały wydane z naruszeniem prawa. Wydanie w dniu 5 lipca 2016 r. upoważnień dla Dyrektora WI²² i Zastępcy Dyrektora WI²³ przez I Wicewojewodę zostało opisane dalej, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 24-54, 426-429)

W Urzędzie w okresie objętym kontrolą nie wprowadzono regulacji wewnętrznych określających sposób realizacji zadań związanych z wykonywaniem nadzoru przez Wojewodę nad organami j.s.t. Obieg dokumentów, w tym związanych z nadzorem nad aktami prawa miejscowego był regulowany zarządzeniem Wojewody z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonywania czynności kancelaryjnych w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim²⁴. Zarządzenie stanowiło, że podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw oraz wykonywania czynności kancelaryjnych jest teleinformatyczny system elektronicznego zarządzania dokumentacją²⁵. Od dnia 1 stycznia 2019 r. w Urzędzie funkcjonował system eNadzór.

(akta kontroli str. 388-403, 419-421, 423-425)

W sprawach rozpatrywanych w WNP nie dokumentowano „pozytywnych” opinii o poddanych analizie uchwałach, skutkujących zaniechaniem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego lub skargi do sądu - w systemach elektronicznych (EZD, e-nadzór) widniało zamknięcie sprawy wskazujące na przeprowadzenie weryfikacji przez pracownika²⁶. Okoliczności związane z niewydaniem rozstrzygnięć nadzorczych wskutek uznania złożonych przez j.s.t. wyjaśnień były wskazywane w uzasadnieniach decyzji o umorzeniu postępowania. W sprawach prowadzonych w WI okoliczności te również podawano w uzasadnieniach decyzji o umorzeniu postępowania²⁷.

(akta kontroli str. 11-13, 764-765)

Dyrektor WNP wyjaśnił m.in., że: (...) Mimo braku formalnie ustalonych procedur Kierownictwo Wydziału dokonuje wrywkowych, losowych lub tematycznych kontroli aktów j.s.t., zarówno w ramach systemu EZD (obecnie e-nadzór) jak i poprzez analizę aktów ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. W przypadku stwierdzenia istotnej rozbieżności w ocenie uchwał przez pracowników Oddziału ds. Nadzoru, Kierownictwo Wydziału zwraca uwagę konkretnym pracownikom lub też organizuje tematyczną naradę lub w systemie EZD pisemnie zwraca uwagę na istotne kwestie związane ze sprawowanym nadzorem.

Dyrektor WI wyjaśniła m.in., że sporządzona przez pracownika dokumentacja będąca efektem analizy danej uchwały j.s.t jest każdorazowo przedkładana kierownikowi oddziału celem weryfikacji i podjęcia decyzji o wszczęciu postępowania i jego zakresie.

(akta kontroli str. 422, 424)

²² BOIII.0030.1.39.2016.

²³ BOIII.0030.1.34.2016.

²⁴ Zarządzenie Nr 15/2017 ze zm. – poprzednio nr 377/12 z dnia 28 grudnia 2012 ze zm.

²⁵ Dalej: EZD

²⁶ Jednocześnie w systemie nie było sporządzonych przez pracownika projektów rozstrzygnięć nadzorczych, wskazań, skarg, itd.

²⁷ Projekty tych decyzji sporządzane przez pracowników prowadzących były akceptowane przez kierownika oraz Dyrektora WI.

W okresie objętym kontrolą nie były sporządzane raporty ani informacje okresowe (np. roczne) dotyczące nadzoru Wojewody nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym zawierające dane dotyczące liczby i rodzaju środków nadzoru zastosowanych w poszczególnych latach badanego okresu lub o terminowości prowadzenia postępowań nadzorczych. Dyrektor WNP i Dyrektor WI wyjaśnili, że na potrzeby ustalenia budżetu zadaniowego raz na pół roku dokonuje się analizy ilościowej uchwał organów j.s.t. (bez wyszczególnienia aktów prawa miejscowego) oraz liczby wydanych rozstrzygnięć nadzorczych. Ponadto w celu dokonania podziału zadań pomiędzy pracowników oraz analizy obciążenia pracowników Oddziału pracą - Kierownictwo Wydziału dokonuje analizy liczby uchwał i zarządzeń organów poszczególnych j.s.t.

(akta kontroli str. 416, 423)

Jak wyjaśniła Dyrektor WI, nad terminowością prowadzenia postępowań czuwał kierownik oddziału. Weryfikacja prawidłowości prowadzonych postępowań, w których nie wydawano rozstrzygnięć nadzorczych, w WI przebiegała w ten sposób, że każdorazowo przygotowana przez pracownika nadzorczych opinia pozytywna (o braku naruszeń prawa) była zatwierdzana przez przełożonego, tj. kierownika oddziału. Czynności te dokumentowano w systemie elektronicznym (pismem kierowanym do Dyrektora WI oraz w uzasadnieniach decyzji o umorzeniu postępowania).

W WNP, jak wyjaśnił jego Dyrektor, każdy z pracowników, zajmujący samodzielne stanowisko, odpowiadał za rzetelność wykonywania swoich obowiązków służbowych. Kierownictwo WNP prowadziło w tym zakresie jedynie wyrywkową kontrolę obejmującą np. grupę 10 - 20 losowo wybranych uchwał, sprawdzanych wcześniej przez różnych pracowników z jednego zakresu tematycznego, w powyższym zakresie nie były prowadzone żadne statystyki, jako że kontrole takie przeprowadzane były doraźnie, w miarę możliwości czasowych. Brak było też możliwości, by przełożeni akceptowali fakt niewyszczęcia postępowania w każdej ze spraw, gdyż wymagałoby to dokonania samodzielnej analizy prawnej każdego takiego aktu, zważywszy na ich liczbę było to niemożliwe,

(akta kontroli str. 170-183, 770-777)

W WNP nie dokumentowano ww. kontroli wyrywkowych, ani innych czynności związanych z monitorowaniem procesu analizy aktów prawa miejscowego i jej terminowości.

Realizacja zadań związanych z wykonywaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego w okresie objętym kontrolą nie była objęta audytem wewnętrznym Zespołu Audytu Wewnętrznego z uwagi na wyniki analizy ryzyka²⁸. Również Wydział Kontroli nie przeprowadzał kontroli wewnętrznych w WNP i WI dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez j.s.t., gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Kontroli – prowadzona analiza skarg nie dawała uzasadnienia do przeprowadzenia takich kontroli (jako doraźnych), ani też nie wystąpiły takie polecenia ze strony kierownictwa Urzędu.

(akta kontroli str. 55, 819-836)

1.2 Akty prawa miejscowego objęte nadzorem oraz stosowane przez Wojewodę środki nadzoru

1.2.1. W badanym okresie, do nadzoru Wojewody zostało przesłanych ogółem 33 539 uchwał i zarządzeń wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym: 14 677 w 2017 r., 14 765 w 2018 r. i 4 097 w I kw. 2019 r.

²⁸ W odniesieniu do zadań WNP związanych z nadzorem nad j.s.t. wynik analizy ryzyka wyniósł za badane lata 48,44%, 48,75% i 46,67%., dla zadań WI: 57,75%, 50,00% i 51,25%.

Uchwał i zarządzeń stanowiących akty prawa miejscowego przesłano w tym okresie do nadzoru Wojewody ogółem 8 200, w tym: 3 270 w 2017 r., 3 840 w 2018 r. i 1 090 w I kw. 2019 r. Wśród przesłanych aktów prawa miejscowego, najwięcej zostało przesłanych przez organy gmin – 7 727 (odpowiednio: 3 053, 3 626 i 1 048), a przez organy powiatów – 398 (odpowiednio: 164, 193 i 41) oraz organy Samorządu Województwa Śląskiego – 75 (odpowiednio: 53, 21 i 1).

(akta kontroli str. 284 – 286, 1059)

W analizowanym okresie Wojewoda wydał ogółem 628 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność aktu prawa miejscowego (w całości lub części), z tego: 221 w 2017 r., 316 w 2018 r. oraz 91 w I kw. 2019 r.

Najwięcej rozstrzygnięć dotyczyło uchwalonych przez j.s.t. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, odpowiednio: 93, 68 i 24. Następnymi sferami działalności j.s.t., których dotyczyły rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie aktów prawa miejscowego, były:

- w 2017 r. - ustalanie sieci szkół i organizacja klas – 35 oraz nadanie nazwy ulicy – 12,
- w 2018 r. - uchwalanie statutu gminy i gminnych jednostek organizacyjnych – 50 rozstrzygnięć oraz sprawy obejmujące sprzedaż alkoholu, liczby miejsc sprzedaży i odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych – 49 rozstrzygnięć,
- w I kw. 2019 r. - uchwalanie statutu gminy, osiedla i jednostki pomocniczej – 23 rozstrzygnięcia oraz ustalanie kryterium dochodowego uprawniające do świadczenia w formie dodatkowego posiłku dla osób objętych wieloletnim programem rządowym „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 – 9 rozstrzygnięć.

Spośród 628 spraw, w których wydane zostały w badanym okresie rozstrzygnięcia nadzorcze, w trzech przypadkach Wojewoda wstrzymał, postanowieniem, wykonanie aktu prawa miejscowego²⁹. W wydanych postanowieniach wstrzymanie wykonania uchwał Wojewoda uzasadnił negatywnymi skutkami prawnymi, jakie wywołałoby wykonanie uchwał.

(akta kontroli str. 170 – 253, 284 – 286, 501– 510)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda wydał trzy wskazania, w tym: dwa w 2017 r. i jedno w 2018 r., w których stwierdził, że uchwały uchwalone przez rady gminny zostały wydane z naruszeniem prawa. Nieistotne naruszenie prawa zostało wskazane w uchwałach ustalających wysokość opłat za korzystanie z usług noclegowych w schronisku młodzieżowym oraz w dwóch uchwałach w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 254 i 258)

1.2.2. W wyniku analizy rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w badanym okresie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego dotyczących wybranych trzech grup tematycznych: 1] uchwał w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, 2] uchwał w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, 3] uchwał dotyczących gospodarki nieruchomościami stwierdzono, że:

1] w rozstrzygnięciach nadzorczych dotyczących uchwał w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków³⁰ jako istotne naruszenie prawa wskazano m.in.:

²⁹ Wojewoda wstrzymał wykonanie aktów prawa miejscowego dotyczących przyjęcia regulaminu udzielania stypendium uczniom szkół podstawowych i ponad podstawowych, ustalenia wysokości stawki adiaczeńskiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oraz określenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności.

³⁰ W okresie objętym kontrolą, Wojewoda Śląski w zakresie regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków wydał 10 rozstrzygnięć nadzorczych.

- niewypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków³¹, poprzez nieuregulowanie w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczenie upoważnienia ustawowego. W szczególności, w przyjętych regulaminach, nie zawarto warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, spełnienie których jest gwarancją wykonania obowiązku przyłączenia do sieci nieruchomości przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a określono jedynie przesłanki dla odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci. Inne naruszenia prawa wg organu nadzoru polegały na przyjęciu uregulowań z przekroczeniem delegacji ustawowej, np. zawarcie przepisów odnoszących się do treści umowy, określenie zobowiązań niewynikających z ww. ustawy, takich jak zobowiązanie odbiorcy do pisemnego powiadamiania Przedsiębiorstwa o zmianach w prawie do korzystania z nieruchomości, przedstawienie przez wnioskodawców dokumentacji i informacji nieprzewidzianych przez ustawę. Wskazano także na wadliwe uregulowania w rozdziale – tytuł rozdziału wskazuje na inne uregulowania niż faktycznie w nim zawarto. Ponadto przyjęcie rozwiązań niejasnych i niedających możliwości ich realizacji, jak np. zobowiązanie odbiorcy do usunięcia przyczyn zagrożenia istotnego obniżenia poziomu usług, poprzez nieokreślenie, co należy rozumieć przez owe zagrożenie,
- naruszenie art. 19 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu w wodę, ponieważ projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie został przekazany do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, co jest warunkiem, dalszego, zgodnego z prawem procedowania uchwały w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków,
- naruszenie art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³², w uchwale przekazującej przyjęty regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, poprzez wskazanie tej uchwały jako aktu prawa miejscowego i określenie jej wejścia w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa.

2] W rozstrzygnięciach nadzorczych dotyczących uchwał w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy³³ stwierdzono m.in.:

- 1) naruszenie w jednej uchwale art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁴, ponieważ rada gminy, przed podjęciem uchwały, nie zwróciła się o zaopiniowanie ww. uchwały do państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, zatem nie został spełniony obligatoryjny element procedowania nad tą uchwałą.
- 2) naruszenie w jednej uchwale art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, ponieważ w uchwale określono wejście jej w życie z dniem podjęcia, podczas gdy akty prawa miejscowego ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, a regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego.
- 3) naruszenie w czterech uchwałach art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny³⁵, ponieważ w przyjętym regulaminie:

³¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1152, ze zm., zwana dalej „ustawą o zaopatrzeniu w wodę”.

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, zwana dalej „ustawą o ogłaszaniu”.

³³ W okresie objętym kontrolą, Wojewoda Śląski w zakresie regulaminów czystości i porządku w gminach wydał dziewięć rozstrzygnięć nadzorczych.

³⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm., zwana dalej „ustawą o utrzymaniu czystości”.

³⁵ Dz.U. 2019 poz. 1145.

- nie uregulowano wymagań w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienia przyjmowania w inny sposób odpadów zielonych,
- ograniczono dokonywanie doraźnych napraw wyłącznie do samochodów, podczas gdy należało określić wymagania w zakresie napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, w związku z czym doszło do niewyczerpania delegacji ustawowej. Uzależniono także naprawę pojazdów od braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości, co wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego, zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego,
- przyjęto regulacje niejasne i nieprecyzyjne, określając, że sposób postępowania z odpadami powstającymi w wyniku naprawy będzie zgodny z odpowiednimi przepisami szczególnymi, nie podając o jakie przepisy szczególne chodzi,
- nie wypełniono delegacji ustawowej, ponieważ nie uregulowano warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, nie określono sposobu i częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, nie określono minimalnej pojemności pojemnika znajdującego się na nieruchomości niezamieszkałej,
- określając obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, ograniczono krąg podmiotowy osób do właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe, wyłączając z zakresu regulacji osoby utrzymujące zwierzęta domowe, lecz niebędące ich właścicielami.

Inne stwierdzone w tym zakresie naruszenia prawa obejmowały: przyjmowanie regulacji niejasnych i nieprecyzyjnych, wykraczanie poza delegację ustawową, posługiwanie się kryteriami nieprzewidzianymi przez ustawę o utrzymaniu czystości, rozszerzenie w sposób nieuprawniony obowiązków właścicieli nieruchomości.

4) naruszenie w czterech uchwałach art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej oraz ujęcie w regulaminie postanowień, które - na podstawie art. 6r ust. 3 ww. ustawy - powinny być określone w innej, odrębnej regulacji. Obie regulacje powinny być normowane w sposób kompleksowy i nie powinny być mieszane i używane zamiennie. Ponadto zawarto uregulowania niestanowiące materii regulaminu, uznano więc, że zostały wydane poza zakresem delegacji ustawowej, przekroczone delegację ustawową, określając stan, w jakim nieruchomość ma być utrzymywana, rozszerzono w sposób nieuprawniony obowiązki właścicieli nieruchomości, nakładając na nich obowiązek utrzymywania w należytym stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym miejsc zbierania i gromadzenia odpadów, a także używając sformułowań niejasnych i nieprecyzyjnych³⁶.

5) naruszenie w jednej uchwale art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, poprzez przyjęcie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uregulowań wykraczających poza ustawową delegację, jak np. ustanowienie zakazu lokalizacji pensjonatów i hoteli dla psów w odległości mniejszej niż 150 m od siedzib ludzkich oraz zezwolenie na utrzymanie maksymalnie czterech psów na nieruchomości.

3] W rozstrzygnięciach nadzorczych wydanych w badanym okresie w odniesieniu do uchwał dotyczących gospodarki nieruchomościami³⁷ stwierdzono m.in. naruszenie:

- art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁸, poprzez przyznanie przez radę gminy w sposób generalny pierwszeństwa najemcom w nabywaniu bezprzetargowym lokali mieszkalnych

³⁶ Sformułowanie opróżniony pojemnik „nie powinien wydzielać nieprzyjemnego zapachu”.

³⁷ W okresie objętym kontrolą, Wojewoda w tym obszarze wydał trzy rozstrzygnięcia nadzorcze

³⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm., zwaną dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”.

stanowiących własność gminy, podczas gdy zgodnie z treścią tego przepisu pierwszeństwo w nabyciu lokalu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony,

- art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez dopuszczenie w sposób generalny możliwości wynajęcia lokalu w trybie bezprzetargowym, a zgodnie z treścią tego przepisu zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu,
- art. 32 Konstytucji RP poprzez sformułowanie katalogu wybranych podmiotów uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu poza trybem przetargowym, co pozbawia pozostałych zainteresowanych mieszkańców możliwości skorzystania z takiej możliwości,
- art. 70 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez niedozwolone powtórzenie zapisu ustawowego, wkroczenie w ustawowe kompetencje organu wykonawczego i ingerencję w kwestie, które powinny być przedmiotem umowy cywilnoprawnej zawieranej pomiędzy burmistrzem a najemcą lokalu, takie jak: rozłożenie ceny lokalu mieszkalnego na raty, termin spłaty należności, wysokość pierwszej raty oraz sposób zabezpieczenia niespłaconej części.

(akta kontroli str. 459 - 495)

1.2.3. W wydanych wskazaniach, Wojewoda podał, że akty prawa miejscowego wydano z następującymi nieistotnymi naruszeniami prawa:

- w podstawie prawnej podjętej uchwały rada gminy przywołała przepis rozporządzenia, które w dniu wydania uchwały nie funkcjonowało w obrocie prawnym. Jednocześnie Wojewoda stwierdził, że istniała podstawa do wydania przez gminę tej uchwały w nowym rozporządzeniu, które zastąpiło poprzednie, więc uchybienie to nie miało wpływu na prawidłowość podjęcia przez radę gminy tej uchwały;
- odniesiono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalną powierzchnię zabudowy do części działki, podczas gdy należało określić te wskaźniki w odniesieniu do powierzchni działki, a nie jej części, jednakże organ nadzoru uznał, że określenie tych wskaźników nie miało charakteru istotnego naruszenia prawa. Stwierdził także, że błędne odesłanie do przepisów nie stwarza problemów interpretacyjnych i umożliwia legalne stosowanie uchwały;
- wprowadzenie do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego informacji o strefach ochronnych, które przepisami planu, jak i innym aktami prawa powszechnie obowiązującego, nie zostały zdefiniowane i nie przypisano im żadnych ustaleń, tym samym zapisy te nie pełnią funkcji normy prawnej, ponieważ zawierają informacje o ograniczeniach, których nie ma. Oznaczenie stref ochronnych, jako informacyjne, bez określenia dla nich ograniczeń w zagospodarowaniu, nie wprowadza ustaleń mających wpływ na wykonywanie prawa własności, Wojewoda uznał więc, że regulacje dotyczące stref ochronnych będą przepisami martwymi, bez wpływu na pozostałe regulacje miejscowego planu.

(akta kontroli str. 254 – 266)

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

1.3.1 W wyniku badania losowo dobranej próby 20 aktów prawa miejscowego uchwalonych w latach 2017 - 2018 przez organy j.s.t., odnośnie których Wojewoda wydał rozstrzygnięcia nadzorcze, stwierdzono, że:

- w sześciu przypadkach uchwały obejmujące ww. akty prawa miejscowego były doręczane Wojewodzie przez j.s.t. w terminie do 7 dni od ich podjęcia, w 13 przypadkach od 8-14 dni i w jednym przypadku po 20 dniach,
- w 18 przypadkach pomiędzy datą doręczenia Wojewodzie ww. uchwał przez j.s.t. a datą wszczęcia postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, upływało od 20 do 28 dni w dwóch przypadkach 10 i 19 dni,
- we wszystkich badanych 20 przypadkach Wojewoda zawiadomił j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego, przy czym w 19 przypadkach zawiadomienie j.s.t. nastąpiło w tym samym dniu, a w jednym przypadku po upływie jednego dnia,
- w 17 przypadkach pomiędzy datą zawiadomienia przez Wojewodę j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały a datą wydania rozstrzygnięcia nadzorczego upływało do 7 dni, natomiast w pozostałych trzech przypadkach od 8 do 19 dni,

(akta kontroli str. 78-169)

Jak wyjaśniła Dyrektor WI, przyczyną opóźnionego wszczynanie postępowań nadzorczych w przypadku spraw prowadzonych w WI był skomplikowany charakter analizowanych uchwał, w tym konieczność weryfikacji ich zgodności z szeregiem obowiązujących dokumentów (studia uwarunkowań, plany zagospodarowania przestrzennego województwa) oraz innymi danymi (m.in. dot. obszarów zagrożonych powodzią, zagrożeń geologicznych i górniczych, ochrony przyrody oraz zabytków).

W przypadku postępowań wszczynanych w WNP, jak wyjaśnił Dyrektor WNP, z uwagi na fakt, że w zbieżnych terminach wiele j.s.t. podejmowało na sesjach przypadających średnio raz w miesiącu wiele uchwał, do nadzoru przedkładano obszerny zbiór aktów. Przed sporządzeniem projektu zawiadomienia o wszczęciu postępowania pracownik zobowiązany był dokonać szeregu analiz, materia tych spraw była bardzo obszerna. Każdy projekt zawiadomienia przygotowywany przez pracownika przechodzi ustaloną ścieżką obiegu dokumentacji w celu jego akceptacji przełożonych, przy czym na każdym etapie obiegu może być modyfikowany i zwracany w celu poprawy. Wszczęcie postępowania poprzedzone jest często występowaniem do innych podmiotów (np. kuratora oświaty, komisarza wyborczego), dysponujących specjalistyczną wiedzą z danej dziedziny o dokonanie merytorycznej oceny aktu i zgłoszenie ewentualnych uwag. Uchwały podlegające nadzorowi kierowane są często do zaopiniowania wydziałom merytorycznym Urzędu. Dyrektor wyjaśnił także, że w orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrwalone jest stanowisko, że nie tylko nieprawidłowe lub zbyt późne zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, ale nawet jego brak nie decyduje o prawidłowości samego rozstrzygnięcia nadzorczego. Kilkudniowy termin na ustosunkowanie się strony (j.s.t.) do zawiadomienia, przy uwzględnieniu bieżącej linii orzeczniczej jest wystarczający, a stwierdzone terminy wszczynania postępowań nadzorczych (po upływie 20 dni od dnia wpływu uchwały do organu nadzoru) nie stanowią żadnego opóźnienia.

(akta kontroli str. 864, 959-942)

W związku ze stwierdzeniem w badanej próbie 14 przypadków doręczenia Wojewodzie uchwał po upływie 7 dni od daty ich podjęcia, uzyskano od organów wykonawczych trzech j.s.t.³⁹ wyjaśnienia w tej kwestii. W jednym z wyjaśnień wskazano, że wynikało to z czynności technicznych (wydruk dokumentów i zebranie podpisów) oraz czasu doręczenia przez pocztę, w drugim - że wynikało to z absencji

³⁹ Kochanowice, Koniecpol, Miasteczko Śląskie.

chorobowej przewodniczącego rady, natomiast w trzecim - że korespondencję zawierającą uchwałę nadano na pocztę w siódmym dniu od podjęcia uchwały, uznając, że termin został zatem dochowany.

(akta kontroli str. 628-636)

W okresie objętym kontrolą wszczęto 481 (z tego: 447 w WNP, 34 w WI) postępowań nadzorczych, których nie zakończono wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego. Powodem niewydania rozstrzygnięć w ww. sprawach było:

- w 437 przypadkach⁴⁰ - złożenie deklaracji do „samopoprawy” przez j.s.t. (wyniki badania próby 17 spraw przedstawiono w dalszej części wystąpienia),
- w 29 przypadkach - uznanie za zasadne wyjaśnień j.s.t. złożonych w toku prowadzonego postępowania i niestwierdzenie niezgodności z prawem analizowanego aktu (postępowania te umorzono decyzją lub decyzje takie były w przygotowaniu),
- w ośmiu przypadkach - z uwagi na skomplikowany charakter sprawy nie wydano rozstrzygnięcia w terminie 30 dni i zadecydowano o skierowaniu skargi do WSA,
- w trzech przypadkach - wydanie przez gminę uchwał zmieniających zakwestionowane uchwały przed terminem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego (tj. po upływie odpowiednio 13, 17 i 26 dni od daty wpływu uchwał do Urzędu),
- w dwóch przypadkach - wydanie wskazanie o stwierdzeniu nieistotnego naruszenia prawa⁴¹,
- w jednym przypadku - konieczność zasięgnięcia informacji w innych instytucjach, a w jednym przypadku po wszczęciu postępowania nadzorczego j.s.t. poinformowała o zmianie uchwały w wyniku orzeczenia wydanego przez sąd w postępowaniu wszczętym przez prokuratora.

(akta kontroli str. 11-13, 226, 287-387, 764-769)

Spośród 628 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność aktu prawa miejscowego (w całości lub części), 30 rozstrzygnięć opracowanych w WI wydano po upływie od 31 do 33 dni od doręczenia aktu Wojewodzie, przy czym we wszystkich tych sprawach 30 dzień przypadał na dzień wolny od pracy, a rozstrzygnięcie wydano w pierwszym dniu roboczym. Jak wyjaśnił Wojewoda, w toku tych postępowań Wydział działał w oparciu o przepis art. 57 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴², przewidujący, że do terminu nie wlicza się dnia ustawowo wolnego od pracy, jeżeli wypada on w ostatnim dniu terminu, co oznaczało, że w sytuacji, gdy koniec terminu na stwierdzenie nieważności uchwały przez organ nadzoru przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, rozstrzygnięcie nadzorcze można wydać jeszcze następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą⁴³.

(akta kontroli str. 199-202, 799-800)

W dwóch przypadkach rozstrzygnięć opracowanych w WNP ich wydanie nastąpiło po upływie odpowiednio 55 i 245 dni, co było spowodowane koniecznością zasięgnięcia opinii⁴⁴ Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁴⁵, a oczekiwanie na opinię (w pierwszym przypadku

⁴⁰ Wszystkie postępowania prowadzono w WNP.

⁴¹ Ponadto w okresie objętym kontrolą wydano jeszcze jedno wskazanie, natomiast nie wszczynano w tej sprawie postępowania nadzorczego.

⁴² Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm., dalej: Kpa

⁴³ Wojewoda powołał przy tym wyrok NSA z 29.06.2017 r. (I OSK 2727/16); podobnie np. wyrok NSA z 19.07.2016 r. (II OSK 911/16), wyrok NSA z 11.01.2012 r. (I OSK 2012/11) czy wyrok WSA w Poznaniu z 12.04.2018 r. (IV SA/Po 43/18).

⁴⁴ Wojewoda wystąpił po opinii po upływie odpowiednio 19 i 10 dni od momentu wpływu uchwał.

⁴⁵ Zgodnie z art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. z 2018 r., poz. 1103).

21 dni, w drugim 197 dni) wstrzymywało bieg terminu na stwierdzenie nieważności aktu.

(akta kontroli str. 199-224, 797-799)

W toku kontroli nie stwierdzono przypadków nieobjęcia nadzorem uchwał wpływających do organu. Prowadzona ewidencja umożliwiała ustalenie momentu wpływu uchwały do Urzędu, przekazania sprawy do załatwienia konkretnemu pracownikowi, a także aktualny stan postępowania, w tym sporządzone i otrzymane dokumenty w sprawie, a także moment zakończenia postępowania - sporządzenia rozstrzygnięcia nadzorczego i jego podpisu, zamknięcia sprawy. W WI sporządzano opinie pisemne, w których pracownik zawierał adnotację, że nie stwierdził w badanym akcie istotnego naruszenia prawa, natomiast w WNP przyjęto, że zamknięcie sprawy oznacza ww. stan.

(akta kontroli str. 173, 184-197, 886-926)

1.3.3. W okresie objętym kontrolą j.s.t. złożyły do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach ogółem 30 skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody, w tym siedem dotyczyło rozstrzygnięć wydanych w 2017 r., 19 - wydanych w 2018 r. i cztery w I kw. 2019 r. We wszystkich 30 sprawach organ nadzoru nie uznał skarg za zasadne i przekazał je do sądu nie zmieniając wydanych rozstrzygnięć. W 25 sprawach skargi oddalono lub odrzucono, w trzech sprawach skargi oddalono w części, a dwa postępowania nadal były w toku.

(akta kontroli str. 267-278)

W okresie od początku 2018 r. do końca I kw. 2019 r. ww. sąd administracyjny rozpatrzył ogółem 124 skargi⁴⁶ na akty prawa miejscowego, z czego: w 60 wyrokach stwierdził nieważność aktów prawa miejscowego stanowionych przez j.s.t. w całości, w 17 stwierdził nieważność aktów prawa miejscowego w części, a w części oddalił skargi, 26 skarg odrzucił, a 15 skarg oddalił⁴⁷.

(akta kontroli str. 595-627)

1.3.4. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki sporów kompetencyjnych Wojewody z Regionalną Izbą Obrachunkową w Katowicach.

(akta kontroli, str. 422)

1.3.5. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły spory Wojewody z j.s.t. dotyczące właściwego klasyfikowania uchwał przesyłanych do nadzoru (tj. czy stanowią one akty prawa miejscowego). Ponadto w żadnej z wniesionych przez j.s.t. skarg na rozstrzygnięcia nie został podniesiony zarzut błędnego zakwalifikowania przez Wojewodę uchwały jako aktu prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 226 i 452)

1.3.6. W wyniku analizy wybranych 14 uchwał j.s.t. (aktów prawa miejscowego), nieobjętych postępowaniem nadzorczym Wojewody, w pięciu uchwałach stwierdzono regulacje, jakie zostały zakwestionowane przez Wojewodę w rozstrzygnięciach nadzorczych przedstawionych w pkt 1.1.2 niniejszego wystąpienia, co przedstawiono szczegółowo w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 748-754)

1.3.7. Na podstawie próby 22 rozstrzygnięć nadzorczych, w których organ nadzoru stwierdził istotną niezgodność z prawem uchwał j.s.t. (pkt 1.2.2. niniejszego

⁴⁶ Podmiotami wnoszącymi skargi były m. in. osoby fizyczne, organizacje społeczne, prokuratorzy, spółki prawa handlowego, Wojewoda.

⁴⁷ Ponadto w trzech sprawach WSA w Gliwicach stwierdził nieważność aktów prawa miejscowego w części, a w części skargę odrzucił, jedną skargę w części odrzucił, a w części oddalił, natomiast w dwóch sprawach umorzono postępowanie.

wystąpienia), ustalono, że analizowane rozstrzygnięcia nadzorcze zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

(akta kontroli str. 755)

1.3.8. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki poniesienia przez Skarb Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z funkcjonowaniem w obrocie prawnym sprzecznego z ustawą aktu, podlegającego nadzorowi Wojewody, w stosunku do którego nie zastosowano odpowiedniego środka nadzorczego. Żadna j.s.t nie występowała wobec Skarbu Państwa z roszczeniem z ww. tytułu.

Wojewoda nie posiadał informacji odnośnie roszczeń kierowanych wobec j.s.t. ani o ewentualnych odszkodowaniach należnych od j.s.t, gdyż nie był uczestnikiem takich postępowań, nie był informowany o orzeczeniach sądów powszechnych zapadłych w takich sprawach ani też jego kompetencje nie obejmowały publikacji zapadłych orzeczeń.

(akta kontroli str. 445, 453)

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

1.4.1 Wojewoda w okresie objętym kontrolą korzystał z prawa⁴⁸ do żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy (powiatu, samorządu województwa) niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych w stosunku do doręczonych mu aktów prawa miejscowego. Jak wyjaśnił Wojewoda, żądanie ww. informacji wiązało się głównie z koniecznością zbadania procedury poprzedzającej podjęcie danej uchwały, tj. czy projekt uchwały został zaopiniowany bądź uzgodniony z podmiotami wskazanymi w ustawie, np.:

- czy zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych nastąpiło po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu,
- czy regulamin wynagradzania nauczycieli był uzgodniony ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli,
- czy rada gminy wyrażając zgodę na utworzenie miejsca okazjonalnie wykorzystywanego do kąpieli uzyskała opinię wszystkich podmiotów,
- czy nadanie statutu jednostce pomocniczej poprzedzone zostało przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami.

Pisma w tych sprawach były kierowane do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, jako organów reprezentujących daną jednostkę na zewnątrz, natomiast w sprawach związanych ze sprawowaniem mandatu przez radnych występowano do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego z prośbą o zbadanie, czy zachodzą przesłanki do ewentualnego wygaśnięcia im mandatu. Uzyskane informacje zostały wykorzystane do oceny zgodności z prawem podjętych uchwał i w niektórych przypadkach stanowiły przesłankę do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia, jak i zastosowania środka nadzorczego w postaci rozstrzygnięcia lub skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Informacje te pozwoliły także na ocenę, że dany akt nie został podjęty z naruszeniem prawa, wobec czego nie wszczynano postępowania lub umarzano prowadzone postępowanie. W kontrolowanym okresie, liczba takich pism (dot. aktów prawa miejscowego), według szacunku Wojewody może przekraczać tysiąc⁴⁹.

⁴⁸ Art. 88 u.s.g, art. 77a u.s.p i art. 80 u.s.w.

⁴⁹ Jak pisał Wojewoda, ustalenie liczby przypadków, w których, w stosunku do doręczonych aktów prawa miejscowego, żądano informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania tych jednostek, wymagałoby znacznego nakładu pracy

Na przykładzie pięciu losowo wybranych przypadków, ustalono od jakich organów j.s.t. Wojewoda żądał ww. informacji i danych i jak je wykorzystał w celu realizacji nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego. I tak:

- zażądano od wójta gminy informacji, popartej stosownymi dokumentami, czy droga, której nadano nazwę w uchwale przyjętej przez radę gminy, jest drogą publiczną czy drogą wewnętrzną⁵⁰. Otrzymaną informację, w tym uchwałę zaliczającą tę drogę do kategorii dróg gminnych, wykorzystano do oceny zgodności z prawem podjętej uchwały;
- zażądano od wójta gminy informacji, czy przed podjęciem uchwały w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, rada gminy zasięgnęła opinii jednostek pomocniczych⁵¹. Po uzyskaniu odpowiedzi, że taka opinia nie była zasięgana, Wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze, w którym stwierdził nieważność w całości podjętej uchwały;
- zażądano od prezydenta miasta informacji, czy przed podjęciem uchwały obejmującej zasady umarzania i odraczania należności pieniężnych, jej projekt został przesłany⁵² do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Otrzymaną informację o zaopiniowaniu projektu tej uchwały przez ten Urząd, wykorzystano do oceny zgodności z prawem podjętej uchwały;
- zażądano od starosty informacji, czy przez wydaniem uchwały w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych działających na terenie powiatu, uzyskano opinie⁵³ wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin z terenu powiatu i samorządu aptekarskiego. Przesłane kopie uzyskanych opinii, wykorzystano do oceny zgodności z prawem podjętej uchwały;
- zażądano od wójta gminy informacji, potwierdzonych stosownymi dokumentami, czy drogi, którym nadano uchwałą status dróg gminnych, stanowią wyłączną własność gminy. Przesłane wyciągi z ksiąg wieczystych, wykorzystano do oceny zgodności z prawem podjętej uchwały.

(akta kontroli str. 511–562)

1.4.2. Jako działania prewencyjne i wspierające j.s.t. w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego, Wojewoda wskazał, organizowane co roku, wraz ze Śląskim Związkiem Gmin i Powiatów, szkolenia dla pracowników i decydentów gmin, dotyczące zagadnień związanych z planowaniem przestrzennym, w ramach których omawiane były zmiany prawa jak i istotne orzeczenia sądów administracyjnych.

Ponadto, jak podał Wojewoda, w celu zapewnienia prawidłowego tworzenia aktów prawa miejscowego przez organy j.s.t. województwa śląskiego, pracownicy wykonujący zadania związane z badaniem zgodności z prawem uchwał i zarządzeń wydanych przez te organy oraz kierownictwo WNP, w ramach roboczych kontaktów z j.s.t. przekazywali prezentowane przez organ nadzoru stanowiska, co do zgodnych z prawem uchwał i dostrzeżonych błędów. Jak podał dalej, w celu właściwego i sprawnego przeprowadzenia reformy systemu oświaty, Śląski Kurator Oświaty wraz z Wojewodą zorganizowali dwa spotkania z przedstawicielami j.s.t., w trakcie których przedstawione zostały założenia reformy i właściwy – zdaniem ww. organów – sposób jej wdrożenia. Ponieważ wdrożenie reformy wymagało podjęcia przez

i czasu, gdyż używane do czynności nadzorczych systemy obiegu dokumentów nie pozwalają na wyodrębnienie takich przypadków.

⁵⁰ W rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.).

⁵¹ Zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.).

⁵² Zgodnie z art. 2 pkt 7 w związku z art. 7 ust. 3 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1808, ze zm.).

⁵³ Zgodnie z art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 499, ze zm.).

organy j.s.t. szeregu uchwał zaprezentowano stanowisko organu nadzoru w tym przedmiocie. Część z tych aktów miała charakter aktów prawa miejscowego.

Wojewoda wyjaśnił dalej, że Dyrektor WNP brał udział w konwentach wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz w konwentach starostów, przedstawiając uczestnikom bieżące sprawy dotyczące sprawowanego nadzoru. Była to okazja do zwrócenia uwagi na zmieniające się przepisy prawa oraz na rodzaje aktów, w których organ nadzoru dostrzega szczególnie dużo błędów. W tych samych celach współpracowano z różnymi podmiotami, w szczególności ze Śląskim Związkiem Gmin i Powiatów oraz Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Wojewoda nie prowadził analiz rodzaju i częstotliwości błędów popełnianych przez poszczególne organy j.s.t.

Wojewoda wyjaśnił, że bieżący nadzór polega na badaniu zgodności z prawem poszczególnych uchwał i zarządzeń – dla oceny ich legalności bez znaczenia pozostaje, więc to, który z organów wydał dany akt. Nie ma prawnej możliwości, by j.s.t. popełniające stosunkowo więcej błędów objąć szczególnym nadzorem. Wszystkie nadzorowane jednostki muszą być traktowane w jednakowy sposób, mając na względzie ich, podlegającą sądowej ochronie, samodzielność oraz to, że każda j.s.t. wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ingerencja nadzorcza musi mieć zawsze wyraźną podstawę prawną. Ustalenie, zatem przyczyn popełnianych przez organy j.s.t. błędów należy, więc do nich samych. Każda jednostka posiada własną obsługę prawną, której rolą jest zapewnienie prawidłowego działania organów.

Wojewoda podał, że od wielu lat poziom ingerencji nadzorczej utrzymuje się na poziomie 2-3 % (licząc stosunek wydawanych rozstrzygnięć do nadzorowanych uchwał), co wskazuje – jego zdaniem – na wysoką jakość stanowionego przez organy j.s.t. prawa lokalnego. Zwiększona ingerencja nadzorcza wobec poszczególnych j.s.t. spowodowana była podejmowaniem na jednej sesji uchwał, w których multiplikowany był ten sam błąd (np. kilkanaście wadliwych uchwał w sprawie nadania statutów sołectwom).

(akta kontroli str. 448 – 451)

W Urzędzie nie przeprowadzano formalnej analizy rozstrzygnięć nadzorczych wydawanych przez innych wojewodów, ani też orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących rozpatrywania skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze i na akty prawa miejscowego.

Wojewoda wyjaśnił, że pracownicy dokonujący oceny zgodności z prawem danej uchwały, korzystali z dorobku doktryny (np. komentarzy do ustaw) oraz z orzecznictwa sądów administracyjnych i organów nadzoru. W szczególności w trudnych, złożonych sprawach dla dokonania kompleksowej oceny aktu przydatne było zapoznanie się z ww. źródłami stosowania prawa.

Wojewoda wskazał, że do wypracowywania wspólnych stanowisk wojewodów przyczyniają się, odbywające się dwa razy w roku, narady dyrektorów wydziałów nadzoru prawnego ze wszystkich urzędów wojewódzkich. W trakcie tych spotkań omawiano m.in. rozbieżności w orzecznictwie wojewodów oraz podejmowane były próby ujednolicenia stanowisk w poszczególnych sprawach. Ponadto uczestnicy narad analizowali nowe (zmienione) przepisy prawa powszechnie obowiązującego, mające znaczenie dla stanowienia aktów prawa miejscowego oraz dla oceny legalności działalności j.s.t. przez organy nadzoru, co umożliwia przyjęcie jednolitej praktyki dla oceny aktów podejmowanych na podstawie nowych przepisów. Wyniki narad dyrektorów przekazywano pracownikom nadzoru na naradach z kierownictwem WNP.

Podał także, że z inicjatywy wojewodów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w 2017 r. zorganizowało kilka spotkań – narad dla przedstawicieli urzędów wojewódzkich zajmujących się planowaniem przestrzennym, rewitalizacją itp., dotyczących wymiany doświadczeń oraz wypracowania jednolitego postępowania w określonych sprawach.

(akta kontroli str. 448–451)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie stosowano praktykę polegającą na niewydawaniu rozstrzygnięć nadzorczych, pomimo wszczęcia postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu stanowiącego j.s.t. (aktu prawa miejscowego), z uwagi na wpływ ze strony j.s.t. deklaracji tzw. „samopoprawy” poprzez przyszłe uchylene lub zmianę zakwestionowanej przez Wojewodę uchwały.

W wyniku badania 17 takich przypadków, w których Wojewoda z powodu wpływu ww. deklaracji nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego⁵⁴, ustalono, że w 14 przypadkach (82,4% badanych przypadków) j.s.t. dokonały uchylene lub zmiany kwestionowanego przez Wojewodę aktu prawa miejscowego po upływie terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie stwierdzenia jego nieważności, w okresie od 25 do 93 dni po jego upływie, z tego w dwóch przypadkach po upływie ponad trzech miesięcy (93 dni). We wszystkich ww. 14 przypadkach kwestionowane przez Wojewodę akty prawa miejscowego zostały opublikowane w Dzienniku i weszły w życie, obowiązując przez okres odpowiednio od 35 do 109 dni. W trzech przypadkach z ww. 17 (tj. 17,6% spraw) na dzień zakończenia kontroli⁵⁵ zakwestionowane przez Wojewodę akty prawa miejscowego nadal obowiązywały w niezmienionym stanie, pomimo upływu odpowiednio 183, 199 i 264 dni od dnia upływu terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego. Okres ich obowiązywania, wg stanu do dnia zakończenia kontroli NIK, wynosił odpowiednio 195, 209 i 283 dni. W czasie trwania kontroli organ nadzoru zapowiedział wniesienie skargi do sądu administracyjnego w tych sprawach.

(akta kontroli str. 226-253, 804-817, 940-958, 972-1055)

Wojewoda wyjaśnił, że w przepisach ustaw samorządowych nie istnieje wprost podstawa prawna do usunięcia nieprawidłowości w uchwałach podjętych przez organy stanowiące jst, jednakże wojewoda występując jako organ nadzoru i stosując przewidziane ustawowo środki nadzorcze - w tym najbardziej restrykcyjny i wywołujący najdalej idące skutki, tj. rozstrzygnięcie nadzorcze brać musi pod uwagę również skutki, jakie wywoła unieważnienie w całości lub w części zakwestionowanej przez niego uchwały.

Wskazał także, że do postępowania nadzorczego stosuje się odpowiednio przepisy Kpa, w tym zasady ogólne, a instytucja „samopoprawy” jest elementem postępowania administracyjnego, postępowanie nadzorcze jest pewnego rodzaju sporem pomiędzy organem nadzoru, a jednostką samorządu terytorialnego, co do legalności podjętego aktu, którego rozstrzygnięcie może nastąpić ostatecznie w toku postępowania przed sądami administracyjnymi. Zdaniem Wojewody, uznanie przez organ j.s.t. zasadności zarzutów (racji) co do legalności aktu prawnego może prowadzić, przy uwzględnieniu skutków regulacji, do eliminacji błędów legislacyjnych w procesie „samopoprawy”. Skutkiem takiego działania, jak podał, jest wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu, co kończy „spór”. Wojewoda wskazał także na następujące okoliczności:

⁵⁴ We wszystkich 17 zbadanych przypadkach kwestionowane przez Wojewodę akty prawa miejscowego zostały opublikowane w Dzienniku i weszły w życie.

⁵⁵ 30 września 2019 r.

- ingerencja nadzorcza organu administracji rządowej w samodzielność prawodawczą samorządu powinna odbywać się zawsze z poszanowaniem zasady proporcjonalności, a nadzór nad j.s.t. sprawowany jest wyłącznie w oparciu o kryterium legalności,
- zakres używania środków nadzoru nie może łamać samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, a kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli, a znaczeniem interesów, które ma chronić,
- Wojewoda od wielu już lat przyjął założenie, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego powinno być działaniem ostatecznym, dlatego też w wielu przypadkach, po wszczęciu postępowania nadzorczego, w sytuacji gdy j.s.t. deklarowała chęć zmiany (uchylenia) zakwestionowanej uchwały we własnym zakresie odstępowano od wydania aktu nadzoru,
- nie bez znaczenia pozostaje ocena skutków, jakie wywoła pozostawienie w obrocie uchwały do czasu jej zmiany przez właściwy organ, np. w sytuacji gdy unieważnienie uchwały sprawi, że danej materii nie będzie regulował żaden akt prawny, wtedy niewydanie rozstrzygnięcia i dopuszczenie uzupełnienia treści uchwały na najbliższej sesji rady będzie zdecydowanie właściwszym rozwiązaniem dla adresatów norm zawartych w takiej uchwale,
- instytucja „samopoprawy” była przedmiotem dyskusji na różnego rodzaju spotkaniach i naradach przedstawicieli nadzoru prawnego z całej Polski i spotkała się z aprobatą również ze strony przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego.

(akta kontroli str. 198-199, 789-796)

W ocenie NIK, jakkolwiek po upływie terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego organ nadzoru może jeszcze zaskarżyć sprzeczną z prawem uchwałę j.s.t. do sądu administracyjnego, jednak niewydawanie przez Wojewodę - z uwagi na wpływ wskazanych wyżej deklaracji przyszłej „samopoprawy” - stosownych rozstrzygnięć nadzorczych, zwłaszcza gdy kwestionowane jako sprzeczne z prawem regulacje aktów prawa miejscowego na dzień zakończenia postępowania nadzorczego pozostawały niezmienione w obrocie prawnym, nie stanowiło prawidłowego, rzetelnego, określonego przepisami wykonywania przypisanych Wojewodzie zadań w powyższym zakresie. Według art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w., uchwała organu j.s.t. sprzeczna z prawem jest nieważna, a o jej nieważności w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały⁵⁶. Wskutek natomiast powyższej praktyki organu nadzoru, wobec niekorzystania z przypisanych mu kompetencji nadzorczych, w obrocie prawnym pozostawały, nawet przez kilkumiesięczne okresy po upływie terminu, w którym Wojewoda mógł wydać rozstrzygnięcie nadzorcze, regulacje kwestionowane przez organ nadzoru w postępowaniu nadzorczym jako sprzeczne z prawem.

Zauważyć ponadto należy, że oczywistym jest, iż organ stanowiący j.s.t., który uchwalił akt prawa miejscowego, może go w każdym czasie uchylić lub zmienić. Jednak uchylenie lub zmiana aktu prawa miejscowego przez organ j.s.t., zwłaszcza gdy następuje to po upływie terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, a do tego kwestionowana regulacja przed jej uchyleniem lub zmianą weszła w życie i obowiązywała, nie jest równoznaczne z wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego przez Wojewodę, stosownie do przypisanych mu kompetencji, w sytuacji zachodzącej nieważności aktu prawa miejscowego z uwagi na jego sprzeczność z prawem.

⁵⁶ W przypadku natomiast nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru wskazuje, stosownie do art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. czy art. 82 ust. 5 u.s.w., iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

2. W przypadku pięciu zbadanych uchwał j.s.t. (aktów prawa miejscowego) stwierdzono niejednolitość podejścia interpretacyjnego Wojewody do postanowień aktów prawa miejscowego regulujących tę samą sferę działalności, co spowodowało dopuszczenie do pozostawania w obrocie prawnym regulacji uznanych w innych uchwałach j.s.t. za niezgodne z prawem. Jak stwierdzono, ww. pięć aktów prawa miejscowego przesłanych przez j.s.t. do nadzoru Wojewody, w stosunku do których Wojewoda nie wydał rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub części, zawierało regulacje, jakie w innych aktach prawa miejscowego zostały przez Wojewodę w wydanych przez niego rozstrzygnięciach nadzorczych uznane za niezgodne z prawem i wyeliminowane z obrotu prawnego. W ocenie NIK, powyższe wskazuje, że sprawowany przez Wojewodę nadzór nad stanowieniem prawa przez j.s.t. nie był w tym zakresie w pełni rzetelny.

Ustalono, że w dwóch uchwałach j.s.t., podjętych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości, zawarto następujące regulacje:

- dopuszczenie dokonywania doraźnych napraw pojazdów samochodowych pod warunkiem, że nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.1.167.2018 z dnia 20 kwietnia 2018 r. stwierdzono, że uzależnienie napraw pojazdów od braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego, zawartą w art. 144 kodeksu cywilnego,
- dopuszczenie dokonywania doraźnych napraw samochodów, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.1.167.2018 z dnia 20 kwietnia 2018 r. podano, że ustawa o utrzymaniu czystości udziela radzie gminy delegacji do określenia wymagań w zakresie napraw pojazdów samochodowych, wskazując, że samochód stanowi węższą kategorię od pojazdu samochodowego, w związku z czym doszło do niewyczerpania delegacji ustawowej,
- podanie, że sposób postępowania z odpadami powstającymi w wyniku naprawy pojazdów ma być zgodny z odpowiednimi przepisami szczególnymi, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.1.167.2018 z dnia 20 kwietnia 2018 r. stwierdzono, że jest to regulacja niejasna i nieprecyzyjna, gdyż nie wiadomo, o jakie przepisy chodzi,
- postanowienie, że utrzymanie pojemników w należytym stanie sanitarnym należy do właściciela nieruchomości i niepodanie warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.1.167.2018 z dnia 20 kwietnia 2018 r. stwierdzono, że nieuregulowanie warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, oznacza niewyczerpania dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości, natomiast wskazanie podmiotu za to odpowiedzialnego oznacza przekroczenie delegacji ustawowej,
- określenie obowiązków tylko właścicieli posiadających zwierzęta domowe, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.1.167.2018 z dnia 20 kwietnia 2018 r. podano, że oznacza to, iż z zakresu regulacji wyłączono osoby utrzymujące zwierzęta domowe, lecz niebędące ich właścicielami,
- określenie zasad i częstotliwość odbierania odpadów komunalnych, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.1.672.2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. podano, że regulamin uchwalony na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości powinien określać zasady częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, z kolei uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości ma określać

częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Przedmiotem regulacji obu uchwał są zatem dwie zupełnie odrębne kwestie; jedna określa obowiązki właściciela nieruchomości, druga - obowiązki Gminy, powinny zatem istnieć dwie odrębne regulacje.

Natomiast w trzech uchwałach, podjętych na podstawie ustawy o zaopatrzeniu w wodę, zawarto następujące regulacje:

- zobowiązanie odbiorcy ubiegającego się o przyłączenie do sieci wodociągowej do przedłożenia dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, której dotyczy wniosek, a w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, opis jego statusu prawnego w stosunku do nieruchomości, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.1.562.2018 z dnia 2 listopada 2018 r. wskazano, że taki warunek do zawarcia umowy - przedstawienia aktualnego stanu prawnego nieruchomości i tytułu prawnego do nieruchomości, nie wynika z art. 6 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu w wodę, stąd naruszono ustawę, wprowadzając nieprzewidziane utrudnienia przy zawieraniu umowy o dostarczenie wody lub odprowadzanie ścieków, poprzez ustanowienie obowiązku udokumentowania pewnych faktów, których wykazania ustawa nie wymaga i które nie są uzasadnione w świetle jej przepisów, a posłużenie się zwrotem niedookreślonym, narusza art. 2 Konstytucji RP, ponieważ nie jest jasnym, przedstawienia jakich dokumentów się oczekuje,
- zobowiązanie odbiorcy usług do pisemnego zawiadomienia o zmianach własnościowych nieruchomości lub o zmianach osób korzystających z lokali, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.1.562.2018 z dnia 2 listopada 2018 r. podano, że rada miejska nie była władna do stanowienia odnośnie obowiązków odbiorców usług dotyczących informowania o zmianach właścicielskich,
- podanie w jakich przypadkach przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia do istniejącej sieci wodociągowej, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.1.546.2018 z dnia 2 listopada 2018 r. wskazano, że art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu w wodę wymaga określenia w sposób pozytywny warunków technicznych umożliwiających dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, a regulamin powinien określać warunki w sposób wyraźny, konkretny i jasny. Ich brak jest równoznaczny z brakiem jakichkolwiek wytycznych dla przedsiębiorstwa, a przedmiotowa uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, wpływającego na jej legalność.
- podanie przypadków, kiedy umowa o dostarczanie wody wygasa, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.1.667.2018 z dnia 20 grudnia 2018 r. stwierdzono, że przepisy odnoszące się do treści umowy wykraczają poza zakres delegacji ustawowej i naruszają określoną prawem cywilnym zasadę swobody kształtowania stosunków umownych, ponieważ rada gminy nie jest władna stanowić w zakresie kwestii podlegających określeniu i doprecyzowaniu w treści umowy.

(akta kontroli str. 748- 754, 1060-1082)

Wyjaśniając przyczyny niejednolitego podejścia interpretacyjnego wykazanego w analizowanych przypadkach, Dyrektor WNP podał, że po dokonaniu analizy merytorycznej wymienionych aktów prawa miejscowego pod kątem ich zgodności z prawem, w ww. pięciu przypadkach, organ nadzoru zdecydował – w trakcie kontroli NIK - o przygotowaniu skarg do sądu administracyjnego.

(akta kontroli str. 784–787)

Zdaniem NIK, jedną z przyczyn niejednolitego podejścia interpretacyjnego był przydział zadań pracownikom wg klucza terytorialnego oraz – wskazany przez Wojewodę w wyjaśnieniach – brak wystarczających zasobów kadrowych dla rzetelnego stosowania zasady wielu par oczu.

3. Dwa upoważnienia z dnia 5 lipca 2016 r. dla Dyrektora WI⁵⁷ i Zastępcy Dyrektora WI⁵⁸ zostały udzielone przez I Wicewojewodę, w zastępstwie Wojewody, w sytuacji gdy w świetle art. 19 u.w.a.r.w., na podstawie którego upoważnień tych udzielono, oraz powołanych w poniższych wyjaśnieniach art. 7 ust. 3 i 4 ww. ustawy nie zachodziły wystarczające przesłanki do wystawienia ww. upoważnień przez I Wicewojewodę.

Podstawę do wystawienia wskazanych wyżej upoważnień w zastępstwie Wojewody przez I Wicewojewodę, wg wyjaśnień Wojewody i I Wicewojewody, stanowił art. 7 ust. 4 u.w.a.r.w. Stosownie do tego przepisu, jeżeli wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, zakres zastępstwa wicewojewody, a w przypadku powołania dwóch wicewojewodów - I wicewojewody, rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody.

Jak wyjaśnił I Wicewojewoda, w dniu 5 lipca 2016 r. był on jedynym z wojewodów w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach pełniącym obowiązki w siedzibie urzędu. Podał przy tym, że Wojewoda przebywał na delegacji służbowej w Warszawie, którą to delegację rozpoczął w godzinach przedpołudniowych w dniu 4 lipca 2016 r. Zdaniem I Wicewojewody, mając na uwadze, że delegacja Wojewody nie dotyczyła wyjazdu w teren na kilka godzin z możliwością powrotu do siedziby urzędu, faktycznie uniemożliwiła ona Wojewodzie pełnienie obowiązków służbowych w pełnym zakresie. Jak podał, w trakcie pobytu w Warszawie Wojewoda faktycznie nie mógł wykonywać swoich obowiązków służbowych organu administracji, w tym korzystać z możliwości zdalnego podpisywania pism, z uwagi na program delegacji oraz charakter i intensywność spotkań w jej trakcie. W ocenie Wicewojewody, z uwagi na powyższy stan faktyczny mógł on więc działać w okresie nieobecności Wojewody w urzędzie w pełnym zakresie jego zadań i kompetencji. Wicewojewoda zaznaczył przy tym, że treść powołanego wyżej przepisu, tj. art. 7 ust. 4 u.w.a.r.w., budzi kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie.

W ocenie NIK, powyższe okoliczności faktyczne nie stanowią przekonującego uzasadnienia pozwalającego uznać, że w powyższej sytuacji Wojewoda rzeczywiście nie pełnił obowiązków służbowych, w związku z czym I Wicewojewoda był uprawniony do przejęcia z mocy ustawy wszystkich kompetencji Wojewody, w tym również do wystawienia w jego zastępstwie, na podstawie art. 19 u.w.a.r.w., upoważnień dla pracowników Urzędu do załatwiania szeregu spraw w imieniu Wojewody⁵⁹. Jednocześnie NIK podziela stanowisko, że treść art. 7 ust. 4 u.w.a.r.w. wymaga oceny w kontekście konkretnej sytuacji faktycznej. Nadmienić należy, że w dniu 4 lipca 2016 r., tj. w dniu rozpoczęcia ww. delegacji służbowej, Wojewoda wydał upoważnienia, na podstawie art. 19 u.w.a.r.w., dla dyrektorów WNP, w tym m.in. do wykonywania zadań objętych zakresem niniejszej kontroli NIK.

I Wicewojewoda powołał się ponadto na art. 7 ust. 3 u.w.a.r.w. (który stanowi, że Wojewoda określa, w formie zarządzenia, zakres kompetencji i zadań wykonywanych przez wicewojewodów) oraz zapisy Regulaminu Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach (w jego § 5 Wojewoda określił zakres

⁵⁷ BOIII.0030.1.39.2016.

⁵⁸ BOIII.0030.1.34.2016.

⁵⁹ Upoważnień udzielono na okres powołania upoważnionych osób na dane stanowisko (w okresie objętym kontrolą pozostawały aktualne).

zadań i kompetencji przekazanych, na podstawie art. 7 ust. 3 u.w.a.r.w., I i II Wicewojewodzie).

(akta kontroli str. 24-47, 968-971, 1054-1057)

Zdaniem NIK, przywołane zapisy Regulaminu nie uprawniały Wicewojewody do wystawiania, na podstawie art. 19 u.w.a.r.w., upoważnień dla pracowników Urzędu do załatwiania określonych spraw w imieniu Wojewody, gdyż działanie takie - wg § 53 Regulaminu - zastrzeżone było do wyłącznej właściwości Wojewody, a zasady udzielania upoważnień uregulowano w rozdziale 11 Regulaminu.

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Wojewoda zapewnił organizację realizacji zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez j.s.t., określając zadania wskazanym komórkom organizacyjnym Urzędu oraz udzielając stosownych ośmiu upoważnień do załatwienia w jego imieniu spraw z tego zakresu. Dwa upoważnienia wydane zostały w zastępstwie Wojewody przez I Wicewojewodę mimo braku wystarczających przesłanek uprawniających do takiego zastępstwa.

Wszystkie poddane analizie rozstrzygnięcia nadzorcze zostały wydane z zachowaniem 30-dniowego terminu i zawierały wymagane elementy, takie jak uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

W Urzędzie stosowano praktykę polegającą na niewydawaniu rozstrzygnięć nadzorczych, pomimo wszczęcia postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu stanowiącego j.s.t. (aktu prawa miejscowego), z uwagi na wpływ ze strony j.s.t. deklaracji tzw. „samopoprawy” poprzez uchylenie lub zmianę zakwestionowanej przez Wojewodę uchwały. W ocenie NIK, nie stanowiło prawidłowego, rzetelnego, określonego przepisami wykonywania przypisanych Wojewodzie zadań w powyższym zakresie⁶⁰, zwłaszcza gdy kwestionowane jako sprzeczne z prawem regulacje aktów prawa miejscowego na dzień zakończenia postępowania nadzorczego Wojewody pozostawały niezmienione w obrocie prawnym. Według art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w., uchwała organu j.s.t. sprzeczna z prawem jest nieważna, a o jej nieważności w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru⁶¹. Wskutek natomiast powyższej praktyki organu nadzoru, wobec niekorzystania z przypisanych mu kompetencji nadzorczych, w obrocie prawnym pozostawały, nawet przez kilkumiesięczne okresy po upływie terminu, w którym Wojewoda mógł wydać rozstrzygnięcie nadzorcze, regulacje kwestionowane przez niego w postępowaniu nadzorczym jako sprzeczne z prawem.

Stwierdzono ponadto niezapewnienie jednolitości ocen Wojewody w odniesieniu do niektórych, spośród wpływających do niego jako organu nadzoru, aktów prawa miejscowego wydanych przez organy stanowiące j.s.t. Pięć uchwał j.s.t. (aktów prawa miejscowego) pozostawało w obrocie prawnym, pomimo że zawierały regulacje, jakie w innych uchwałach j.s.t. były podstawą wydania przez Wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, co - zdaniem NIK - mogło stwarzać stan niepewności prawnej.

Każdorazowo o wszczęciu postępowania nadzorczego zawiadamiane były organy j.s.t., a w przypadku stwierdzenia jego bezprzedmiotowości wydawano decyzję o umorzeniu postępowania.

⁶⁰ Jakkolwiek po upływie terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego organ nadzoru może jeszcze zaskarżyć sprzeczną z prawem uchwałę j.s.t. do sądu administracyjnego.

⁶¹ W przypadku natomiast nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru wskazuje, stosownie do art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. czy art. 82 ust. 5 u.s.w., iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Wojewoda podejmował działania szkoleniowe i informacyjne dla pracowników samorządowych w celu zapewnienia prawidłowego tworzenia aktów prawa miejscowego, a także przedstawienia zmian prawa i istotnych orzeczeń sądów administracyjnych.

Opis stanu
faktycznego

2. Ogłaszanie w dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego

2.1. W latach 2017 - 2019 (I kw.) spośród 8 200 uchwał j.s.t. przesłanych do Wojewody jako akty prawa miejscowego, do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego przesłano i opublikowano 8 198 aktów prawa miejscowego (3 269 w 2017 r., 3 839 w 2018 r. i 1 090 w I kwartale 2019 r.) W dwóch przypadkach nie opublikowano w Dzienniku przesłanych aktów, gdyż nie stanowiły one aktów prawa miejscowego⁶².

Wojewoda opublikował w Dzienniku niezwłocznie, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶³, 626 (spośród 628) aktów prawa miejscowego, co do których stwierdził nieważność w całości lub części, oraz te akty, w przypadku których nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na deklaracje ze strony j.s.t. do „samopoprawy”.

(akta kontroli str. 206-225, 284, 637-736, 864)

Na podstawie losowo wybranych 50 aktów prawa miejscowego 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 Dzienniku w terminie nieprzekraczającym 14 dni od daty wpływu tych aktów w wersji elektronicznej.

(akta kontroli str. 496-500)

Odnosząc się do zagadnienia zapewnienia zgodności treści aktów prawa miejscowego, przesyłanych do publikacji z ich wersjami przekazanymi do nadzoru, Dyrektor WNP wyjaśnił m.in., że zarówno obowiązek przekazania Wojewodzie uchwał w celu umożliwienia zbadania ich legalności, jak i ogłoszenia aktów prawa miejscowego w dzienniku urzędowym, spoczywa odpowiednio na wójcie, (burmistrzu, prezydencie miasta), staroście, marszałku województwa oraz na przewodniczącym rady gminy, powiatu i sejmiku województwa. Zadania te realizowane są przez te podmioty w sposób samodzielny i to one ponoszą odpowiedzialność za sposób i terminowość ich realizacji, biorąc powyższe pod uwagę nie wdrażano żadnych procedur mających na celu prewencję w tym zakresie. Niemniej jednak wdrożenie systemu e-nadzór sprawiło, że ten sam dedykowany moduł komunikacyjny wykorzystywany był w obydwu przypadkach do przesyłania aktów, dokument - w obu procedurach - przekazywany jest więc wyłącznie w formie elektronicznej jako akt podpisany weryfikowalnym podpisem elektronicznym.

Dyrektor WI wyjaśniła, że nie wdrożono rozwiązań systemowych w zakresie zapewnienia zgodności aktów przesyłanych do publikacji z aktami przesyłanymi do nadzoru, weryfikacji w powyższym zakresie dokonywano wrywkowo, obejmując nią ok. 90% części graficznej oraz 15% części tekstowej, a niezgodności (odstępstwa) nie wystąpiły w okresie objętym kontrolą. Na okoliczność ww. czynności wrywkowej weryfikacji nie okazano dokumentów.

(akta kontroli str. 171, 771-773)

⁶² Dwie uchwały nie zostały uznane za akty prawa miejscowego (objęto je rozstrzygnięciami nadzorczymi nr IF.4131..2.3.2017 i nr IF.4131.2.1.2018).

⁶³ Dz. U. z 2019 r., poz. 1461.

2.2. W latach objętych kontrolą w Dzienniku opublikowano wszystkie (628) wydane rozstrzygnięcia nadzorcze. W przypadku 613 rozstrzygnięć (97,6%) ich publikacja nastąpiła w terminie miesięcznym (tj. do 30 dni) od daty wydania rozstrzygnięcia. Przypadki opublikowania rozstrzygnięć po upływie miesiąca zostały opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Wydane w okresie objętym kontrolą trzy wskazania dotyczące stwierdzonych naruszeń prawa w aktach prawa miejscowego nie były publikowane w Dzienniku.

(akta kontroli str. 206-225, 254-262, 637-736)

2.3. Wszystkie wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, przesłane Wojewodzie do publikacji w okresie objętym kontrolą i wydane w sprawach zaskarżonych aktów prawa miejscowego, zostały opublikowane w terminie do 28 dni od daty ich wpływu do Urzędu w formie elektronicznej. W badanej grupie wyroków przekazanych do opublikowania w Dzienniku od 2018 r. do końca I kw. 2019 r. nie wystąpiły wyroki opublikowane po upływie pół roku od ich wydania przez sąd.

(akta kontroli str. 408-409, 596-614)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku 15 rozstrzygnięć nadzorczych (2,4 % badanej próby) ich publikacja nastąpiła po upływie od 32 do 120 dni od daty wydania tych, co zdaniem NIK, było działaniem nierzetelnym. W przypadku ośmiu rozstrzygnięć opracowanych w WI, opublikowanych odpowiednio po upływie 32, 33, 41, 45, 55, 65, 117 i 120 dni od daty ich wydania, było to spowodowane nieterminowym przekazaniem do publikacji przez pracowników WI wynikającym – według wyjaśnień Dyrektora WI - z dużego obciążenia obowiązkami. W siedmiu przypadkach rozstrzygnięć opracowanych w WNP, opublikowanych po upływie 38, 40, 55, 74 i 89⁶⁴ dni od daty ich wydania, było to spowodowane - wg wyjaśnień Dyrektora WNP - m.in. koniecznością przesłania dokumentu poza systemem elektronicznym w wersji papierowej, brakiem rozstrzygnięcia w bazie dokumentów lub przeoczeniem pracownika. Wszystkie stwierdzone przypadki wystąpiły w 2017 r. i 2018 r.

(akta kontroli str. 203 - 225)

Jak wyjaśnił Wojewoda, pracownicy merytoryczni zobowiązani są do wykonania szeregu czynności, co wiązać się mogło z pominięciem niezwłocznego wykonania któregoś z kroków. Nieopublikowanie rozstrzygnięcia nadzorczego w niezwłocznym terminie nie rodzi jednak żadnych skutków prawnych, termin stwierdzenia nieważności uchwały liczony jest bowiem od dnia doręczenia j.s.t. rozstrzygnięcia nadzorczego. Wyjaśnił ponadto, że od 2019 r. w Urzędzie zmienił się sposób przekazywania rozstrzygnięć nadzorczych do publikacji, co ma na celu uniknięcie wydłużonych terminów publikowania rozstrzygnięć nadzorczych. Wdrożenie z dniem 1 stycznia 2019 r. systemu „E-nadzór” spowodowało, że w jednym miejscu zostały zgromadzone wszystkie dane (tj. rozstrzygnięcia przygotowane w WNP i WI), a zbiór ten został skomunikowany z redakcją dziennika urzędowego, zapewniając pracownikom redakcji bieżący podgląd na wszystkie wydane rozstrzygnięcia nadzorcze.

(akta kontroli str. 203-225, 637-747, 800-802)

NIK zauważyła, że w odniesieniu do objętych rozstrzygnięciem nadzorczym aktów prawa miejscowego, stwierdzenie ich nieważności przez organ nadzoru wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności,

⁶⁴ Po 89 dniach opublikowano trzy rozstrzygnięcia.

z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego⁶⁵, niemniej jednak do obowiązków Wojewody należy ogłoszenie wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego w Dzienniku, m.in. w celu zapewnienia stosownego publicznego dostępu do aktualnej informacji nt. prawa miejscowego.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda zrealizował obowiązek ogłaszania w Dzienniku aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych wraz z uzasadnieniem oraz wyroków sądu administracyjnego, które wpłynęły do Urzędu. Opublikowane zostały niezwłocznie wszystkie nadesłane do publikacji w wersji elektronicznej (8 198 szt.) akty prawa miejscowego. Stwierdzono jednakże występowanie nieuzasadnionej zwłoki przy publikacji 15 spośród 628 rozstrzygnięć nadzorczych (tj. 2,4 %), które opublikowano po upływie od 32 do 120 dni od daty ich wydania.

Nadesłane do publikacji wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach umieszczono w Dzienniku w terminie do 28 dni (bez uzasadnień) i nie stwierdzono przypadków zaniechania publikacji wyroków.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. **Podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowości upoważnień Dyrektora WI i jego zastępcy do załatwiania spraw w imieniu Wojewody.**
2. **Podejmowanie przewidzianych przepisami prawa działań nadzorczych w stosunku do zakwestionowanych pod względem zgodności z prawem aktów prawa miejscowego, w tym również w przypadkach deklaracji ze strony j.s.t. „samopoprawy” poprzez ich przyszłe uchylenie lub zmianę.**
3. **Podjęcie działań mających na celu zapewnienie jednolitości podejścia interpretacyjnego Wojewody w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, wydanych na podstawie tych samych przepisów prawa.**

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 Katowicach. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁶⁵ Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g., art. 80 ust. 1 u.s.p. i art. 82a ust. 1 u.s.w.

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.

Katowice, dnia 2 października 2019 r.

Kontrolerzy

Piotr Graca

Gł. specjalista kontroli państwowej

/-/

Anna Hulboj

Gł. specjalista kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Piotr Miklis

Dyrektor Delegatury NIK
w Katowicach