



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.005.01.2019

Agata Wojtyšek
Wojewoda Świętokrzyski
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie
Kontroli nr KPK-KPO.443.176.2019 z 11 grudnia 2019 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach, al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce (dalej: Urząd lub ŚUW).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agata Wojtyszek, Wojewoda Świętokrzyski (dalej: Wojewoda).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonywanie zadań związanych z realizacją nadzoru nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego. 2. 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 sporządzonych przed i 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontrolerzy	Tadeusz Poddębniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/57/2019 z 24 czerwca 2019 r. Karol Pokora, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/63/2019 z 5 lipca 2019 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wszystkie przedłożone Wojewodzie przez organy j.s.t. akty prawa miejscowego zostały objęte weryfikacją. Badane rozstrzygnięcia nadzorcze zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wojewoda podejmował działania informacyjne i wspierające j.s.t. w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego.

W 15 postępowaniach nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego nie zawiadomiono organów j.s.t., które wydały te akty o wszczęciu tych postępowań.

Realizując ustawowy obowiązek sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia prawa miejscowego, Wojewoda nie zapewnił jednolitego podejścia dotyczącego legalności aktów regulujących tę samą sferę działalności publicznej. Skutkowało to tym, że w odniesieniu do niektórych aktów prawa miejscowego Wojewoda wszczynał postępowanie nadzorcze i stwierdzał ich nieważność, a nie wszczynał w stosunku do innych, mimo że zawierały przepisy o podobnej treści do tych, które Wojewoda uznał za niezgodne z prawem.

Wojewoda realizował obowiązek ogłaszania w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego (dalej: Dziennik Urzędowy lub DUWŚ) aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych oraz wyroków sądów administracyjnych, które wpłynęły do Urzędu. Jednakże do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie opublikowano w DUWŚ pięciu rozstrzygnięć nadzorczych.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Podobszar 1. Organizacja nadzoru nad prawidłowością stanowania prawa miejscowego przez organy j.s.t.

Opis stanu faktycznego

1. Według Statutu⁴, ŚUW zapewnia wykonywanie przez Wojewodę zadań wynikających ze sprawowania przez Wojewodę funkcji organu nadzoru nad działalnością j.s.t. pod względem legalności. Realizacja tych zadań obejmujących: nadzór nad j.s.t., obsługę skarg składanych do sądów administracyjnych oraz rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów j.s.t. przypisana została do zakresu działania Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli (dalej: Wydział PNK).

(akta kontroli str. 7-16)

W Regulaminie Urzędu⁵, zadania dotyczące nadzoru nad j.s.t. powierzone zostały Wydziałowi PNK oraz Wydziałowi Skarbu Państwa i Nieruchomości (dalej: Wydział SPN). W części dotyczącej sprawowania przez Wojewodę nadzoru nad działalnością j.s.t., wymieniono tylko Wydział PNK jako realizujący te zadania. Podano, że dyrektor tego Wydziału, biorąc pod uwagę merytoryczny charakter zadań wydziałów, przekazuje dyrektorom wydziałów akty prawne organów j.s.t. do zaopiniowania pod względem legalności, w ustalonym terminie. Dyrektorzy wydziałów w wyniku skarg, kontroli i informacji sygnalizują dyrektorowi Wydziału PNK potrzebę zaskarżenia – do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) – aktu normatywnego j.s.t. rażąco naruszającego prawo. W przypadku powzięcia informacji o powtarzającym się naruszaniu prawa przez organy stanowiące i wykonawcze j.s.t. oraz w razie nie rokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez ww. organy, dyrektorzy wydziałów informują dyrektora Wydziału PNK o potrzebie wszczęcia przewidzianych w ustawach samorządowych procedur.

W Regulaminie Urzędu, w szczegółowym zakresie zadań Wydziału PNK, wymieniono m.in.: 1) realizację przepisów ustaw: z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶, z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷, z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁸ w zakresie nadzoru sprawowanego przez Wojewodę nad działalnością gmin, powiatów i samorządu województwa poprzez: a) analizowanie uchwał pod względem ich zgodności z prawem i formułowanie ostatecznego stanowiska pod ww. względem i w terminie ustawowo określonym, z wyłączeniem studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp), które są opiniowane przez radcę prawnego w Wydziale SPN; b) przekazywanie uchwał organów gmin, powiatów,

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Wprowadzonego zarządzeniem nr 32/2016 Wojewody z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie nadania statutu ŚUW.

⁵ Wprowadzonym zarządzeniem nr 62/2016 Wojewody z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu ŚUW.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 506.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 511.

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 512.

samorządu województwa merytorycznym wydziałom oraz służbom, inspekcjom i strażom wojewódzkim, jednostkom organizacyjnym podległym Wojewodzie oraz Delegaturze Krajowego Biura Wyborczego (dalej: Delegatura KBW) – do opiniowania pod względem zgodności z prawem; c) rozpatrywanie i załatwianie skarg na uchwały rad gmin, rad powiatów i sejmiku województwa z wyłączeniem spraw finansowych, bądź nadawanie im stosownego biegu; 2) prowadzenie spraw związanych z redagowaniem Dziennika Urzędowego, wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁹: a) ocena formalnych i prawnych możliwości publikacji, b) redagowanie, edycja i publikacja Dziennika Urzędowego, po uzyskaniu zatwierdzenia Wojewody lub osoby upoważnionej; 3) prowadzenie zbiorów i udostępnianie do powszechnego i nieodpłatnego wglądu Dziennika Urzędowego; 4) prowadzenie rejestru uchwał wpływających od organów gmin, powiatów i samorządu województwa oraz skarg skierowanych do WSA na decyzje administracyjne oraz rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody.

(akta kontroli str. 17-19)

Według regulaminu wewnętrznego Wydziału PNK, sprawowanie nadzoru nad działalnością j.s.t. realizuje Oddział Obsługi Prawnej i Nadzoru (dalej: Oddział Obsługi Prawnej), m.in. poprzez: 1) prowadzenie rejestru przedkładanych Wojewodzie uchwał organów j.s.t.; 2) przekazywanie ww. uchwał merytorycznym wydziałom oraz służbom, inspekcjom i strażom wojewódzkim, jak również jednostkom podporządkowanym Wojewodzie oraz Delegaturze KBW do opiniowania pod względem zgodności z prawem i czuwanie nad terminowym wyrażeniem tego stanowiska; 3) analizowanie uchwał pod względem ich zgodności z prawem i formułowanie ostatecznego stanowiska pod ww. względem i w terminie ustawowo określonym, z wyłączeniem studium oraz mpzp, które są opiniowane przez radcę prawnego w Wydziale SPN; 4) rozpatrywanie i załatwianie skarg (protestów) na uchwały rad gmin, rad powiatów i sejmiku województwa, z wyłączeniem spraw finansowych, bądź nadawanie im stosownego biegu; 5) opracowywanie rocznych informacji o sprawowaniu przez Wojewodę nadzoru nad działalnością j.s.t. przy współpracy z merytorycznymi wydziałami; prowadzenie ewidencji i akt rozstrzygnięć wydanych w stosunku do uchwał organów j.s.t.

(akta kontroli str. 20-28)

Dyrektor Wydziału PNK Anna Jaworska-Dąbrowska oraz zastępca Dyrektora tego Wydziału Lech Hamera sprawujący bezpośredni nadzór nad Oddziałem Obsługi Prawnej i Nadzoru (oraz Wieloosobowym Stanowiskiem ds. Redakcji Dziennika Urzędowego) posiadali upoważnienie Wojewody do załatwiania w imieniu Wojewody spraw należących do kompetencji Wydziału PNK. Zakresy upoważnienia obejmowały również wydawanie decyzji administracyjnych w tych sprawach.

Pracownicy merytoryczni – radcowie prawni zatrudnieni na etatach Wydziału PNK, posiadali w swoich zakresach obowiązków, opiniowanie uchwał organów samorządowych. Zakresy czynności określały terytorialny przydział opiniowania uchwał gmin, powiatów i województwa.

(akta kontroli str. 29-30, 463, 472)

W wyjaśnieniach dotyczących terytorialnego opiniowania uchwał Dyrektor Wydziału PNK, wskazała, że w 2016 r. przeprowadzono analizę która wykazała, że istnieją bardzo duże różnice pomiędzy ilością uchwał podjętych w poszczególnych sprawach o określonej tematyce, występują też duże wahania ilości uchwał dotyczących np. gospodarki wodno-ściekowej podejmowanych w poszczególnych

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.

miesiącach i kwartałach na przestrzeni roku. Decyzje o tym jakie uchwały, w jakich miesiącach i latach oraz czy są podejmowane należy do organów 102 gmin z terenu województwa świętokrzyskiego. W znacznej większości przypadków nie można więc z wyprzedzeniem przewidzieć jakie ilości uchwał, o określonej tematyce, zostaną podjęte w poszczególnych miesiącach i kwartałach, celem przydzielenia ich poszczególnym pracownikom. Jednocześnie z analizy tej wynikało, że istnieją na tyle duże różnice ilościowe pomiędzy poszczególnymi kategoriami zagadnień normowanych w uchwałach, że istniałaby konieczność przydzielenia niektórych grup uchwał więcej niż jednej osobie, co w efekcie i tak skutkowałoby opiniowaniem danej grupy uchwał przez kilku pracowników, tak jak jest obecnie, stąd też przyjęto opisany uprzednio podział terytorialny i każdy z opiniujących w załączniku do zakresu czynności ma wykaz konkretnych podmiotów, które są opiniowane przez daną osobę.

(akta kontroli str. 477-478)

W Wydziale PNK problematyką nadzoru nad j.s.t. zajmowało się w kontrolowanym okresie średnio 14 pracowników. W latach 2017-2018 prace w tym zakresie realizowało średnio 11 radców prawnych, a w I kw. 2019 r. 10 radców prawnych. Ogólna liczba przesłanych aktów prawa miejscowego opiniowana przez pracowników merytorycznych wyniosła w 2017 r. – 1834, w 2018 r. – 2238 oraz w 2019 r. I kw. – 601. Jeden radca prawny opiniował średnio w 2017 r. 166 takich aktów, w 2018 r. – 203 i w I kwartale 2019 r. – 60.

Biorąc pod uwagę, że liczba dni roboczych w 2017 r. i 2018 r. wynosiła po 250¹⁰, a w I kwartale 2019 r. 63, uwzględniając jedynie absencje z powodu urlopu wypoczynkowego (przyjmując wykorzystane 26 dni robocze), w ciągu jednego dnia roboczego na jednego radcę prawnego przypadało średnio 0,68 aktu prawa miejscowego w 2017 r., 0,83 w 2018 r. i 1,12 w I kwartale 2019 r.

(akta kontroli str. 316-318, 464-466)

W zakresie dotyczącym tego, czy zasoby kadrowe którymi dysponował wydział umożliwiały prawidłową realizację zadań Dyrektor Wydziału PNK stwierdziła, że w okresach kiedy obserwowano zwiększenie zadań i niedostateczną obsadę kadrową, wspomagano się dwoma podmiotami zewnętrznymi, z którymi zawarto w kontrolowanym okresie 7 umów zleceń. Była to kancelaria adwokata i kancelaria radcy prawnego. Obie kancelarie w okresie tym zaopiniowały 559 uchwał.

(akta kontroli str. 569, 2054-2055)

W Wydziale PNK nie opracowano i nie wprowadzono do stosowania w latach 2017-2019 (I kwartał) uregulowań wewnętrznych lub procedur określających obowiązujące w tej jednostce zasady realizacji przez pracowników Urzędu zadań Wojewody dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t. oraz sposób sprawowania nadzoru nad prawidłowością ich wykonywania przez Kierownictwo Urzędu.

Dyrektor Wydziału PNK w wyjaśnieniach w tej sprawie wskazała, że zasady realizacji przez pracowników wydziału tych zadań zostały wprowadzone Statutem ŚUW, Regulaminem ŚUW, Regulaminem Wewnętrznym Wydziału PNK, zarządzeniem Wojewody w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonywania czynności kancelaryjnych w ŚUW¹¹ – teleinformatyczny system „Elektroniczne Zarządzanie Dokumentami” (dalej: EZD, system EZD), Regulaminie

¹⁰ <https://samozastrudnienie.kalkulator-plac.eu/ilosc-dni-roboczych-wymiar-czasu-pracy>.

¹¹ Zarządzenie nr 77/2016 Wojewody z dnia 17 czerwca 2016 r., zmienione zarządzeniem nr 2/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. i zarządzeniem nr 20/2019 z dnia 14 lutego 2019 r.

Pracy ŚUW¹², oraz w zakresach czynności poszczególnych osób. Wskazane procedury w sposób wystarczający, w jej ocenie, regulują zasady realizacji przez pracowników zadań Wojewody, dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t. oraz sposób sprawowania nadzoru nad prawidłowością ich wykonywania przez Kierownictwo Wydziału.

(akta kontroli str. 476-477)

Wydział PNK prowadził w formie elektronicznej cztery rejestry dotyczące kontrolowanej działalności. Pierwszy – „Centralny Rejestr Uchwał”, zawierał 32 kolumny z informacjami dotyczącymi m.in.: dat wykonywanych kolejno czynności od wpływu uchwały, nazwy j.s.t., nazwy organu opiniującego, wyniku opiniowania i ewentualnie złożonej skargi. Rejestr posiadał funkcjonalności sporządzania różnorodnych raportów.

Trzy rejestry: „Badanie aktów prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego”; „Wszczynianie i prowadzenie postępowań zmierzających do usunięcia naruszenia prawa i nieważności aktów prawnych samorządu terytorialnego” oraz „Prowadzenie spraw sądowych przed sądami administracyjnymi” funkcjonowały w ramach systemu EZD. Rejestry te wykorzystywały zaprojektowane do tej problematyki szczegółowe elektroniczne szablony do których pracownicy wprowadzali skany dokumentów i wszystkie dane wymuszane chronologicznie przez algorytm systemu.

Kierownictwo Wydziału miało możliwość bieżącego nadzorowania terminowości przebiegu procesu analizy aktów prawa miejscowego przez pracowników Wydziału (bez konieczności wglądu do dokumentacji papierowej dotyczącej danej sprawy). Na podstawie danych podawanych w tych rejestrach możliwe było ustalenie: jakie uchwały wpłynęły do nadzoru Wojewody; kiedy i komu je przekazano do przeanalizowania; jaki był wynik tych analiz w poszczególnych przypadkach; w których przypadkach i kiedy wszczęto postępowanie nadzorcze; kiedy upływał termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego; kiedy zostało ono wydane oraz w których przypadkach nie zostało wydane rozstrzygnięcie i z jakich przyczyn.

W trakcie kontroli nie przedstawiono dokumentów potwierdzających sprawowanie bieżącego lub wyrywkowego nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań powierzonych pracownikom.

(akta kontroli str. 31-160, 467-471, 473-474, 579-610, 904-915)

Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła, że każdy nowy pracownik przechodzi szkolenie z obsługi systemu EZD.

(akta kontroli str. 574)

Wydział PNK przysyłał do opiniowania pod względem zgodności z prawem uchwały j.s.t. do wydziałów Urzędu oraz do Delegatury KBW (20 uchwał), Kuratorium Oświaty w Kielcach (1310 uchwał), Pełnomocnika Wojewody ds. Rodziny i Uzależnień (234 uchwał) oraz Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej w Kielcach (180 uchwał).

Efektom przeprowadzonych przez radców prawnych analiz aktów prawa miejscowego było dokonywanie adnotacji na uchwale i w EZD o zgodności z prawem bądź sporządzenie rozstrzygnięcia nadzorczego, wskazania naruszenia prawa, sporządzanie skargi na uchwałę do WSA.

Na wszystkich 15 zbadanych uchwałach j.s.t. były adnotacje pracowników Oddziału Obsługi Prawnej o zgodności uchwał z prawem (w treści: bez uwag). Według dat tych adnotacji, w każdym przypadku było możliwe wydanie ewentualnych rozstrzygnięć nadzorczych.

¹² Zarządzenie nr 8/2012 Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 9 sierpnia 2012 r. (ze zm.).

Sporządzone przez radców prawnych projekty rozstrzygnięć nadzorczych, otrzymywał do akceptacji Dyrektor Wydziału PNK lub jego zastępca. Zaakceptowane przez nich projekty przekazywane były do podpisu Wojewodzie¹³ lub – w przypadku jego nieobecności – Wicewojewodzie i tylko przez nich podpisywane.

(akta kontroli str. 375, 473-474, 904-915)

Analiza ryzyka¹⁴ w Wydziale PNK realizowana była w oparciu o informacje przekazywane przez kierowników Oddziału Kontroli, Oddziału Obsługi Prawnej oraz koordynatora Wieloosobowego Stanowiska ds. Redakcji Dziennika Urzędowego. Zbiorowy arkusz akceptowała Dyrektor Wydziału PNK i przedkładała do Wydziału Organizacji i Kadr (dalej: Wydział OK). Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału PNK, zarządzanie ryzykiem miało na celu: usprawnienie procesu planowania, zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji zadań i osiągania celów, zwiększenie odpowiednich mechanizmów kontroli wewnętrznej oraz zapewnienie Kierownictwu Urzędu informacji o zagrożeniach dla realizacji wyznaczonych zadań. W 2017 i 2018 roku zidentyfikowano w Oddziale Obsługi Prawnej i Nadzoru ryzyko: Zadanie 16.1.4.4. Nadzór prawny wojewody nad j.s.t. oraz innymi jednostkami podlegającymi nadzorowi oraz systemowe zagadnienia dotyczące funkcjonowania j.s.t. (dalej: Zadanie 16.1.4.4.); Ryzyko (wraz z podaniem kategorii): Ryzyko zasobów ludzkich, Istotność ryzyka: nieznaczne.

(akta kontroli str. 633-642, 2023-2024, 2042-2055)

Zgodnie z danymi zawartymi w RB-BZ1 Rocznym Sprawozdaniu z wykonania wydatków Budżetu Państwa oraz Budżetu Środków Europejskich w Układzie Zadaniowym za 2017 r. Zadanie 16.1.4.4. zostało zrealizowane w następujący sposób: Cel: Przestrzeganie prawa przez nadzorowane podmioty; Miernik: Liczba wyeliminowanych z obrotu prawnego wadliwych aktów podjętych przez nadzorowane podmioty w stosunku do wszystkich podjętych i doręczonych aktów (%); Planowane Wykonanie 1,95% (110/5590); Wykonanie: 1,11% (77/6920). Zgodnie z danymi ze sprawozdania za 2018 r. Zadanie 16.1.4.4. zostało zrealizowane w następujący sposób: Cel 1: Przestrzeganie prawa przez nadzorowane podmioty; Miernik: Liczba wyeliminowanych z obrotu prawnego wadliwych aktów podjętych przez nadzorowane podmioty w stosunku do wszystkich podjętych i doręczonych aktów; Planowane wykonanie: 1,11% (77/6920); Wykonanie: 1,9594% (142/7247).

(akta kontroli str. 643-646)

ŚUW nie posiadał systemu zarządzania jakością, w którym określono by zasady i tryb prowadzenia nadzoru nad realizacją zadań z zakresu wykonywania nadzoru wojewody nad działalnością organów j.s.t.

Dyrektor Wydziału PNK stwierdziła, że wystarczający jest w tym zakresie system kontroli zarządczej właściwy dla całego Urzędu¹⁵. System ten określa ogół działań podejmowanych przez Kierownictwo ŚUW dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Dotyczy on

¹³ Zgodnie z § 37 ust 1 pkt 7 zarządzenia nr 62/2016 Wojewody z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu ŚUW.

¹⁴ Zarządzenie nr 4/2014 Dyrektora Generalnego Urzędu z 4 lutego 2015 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w ŚUW.

¹⁵ Wprowadzony zarządzeniem nr 117/2012 Wojewody z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie kontroli zarządczej w Urzędzie oraz zmieniony zarządzeniem nr 24/2015 Wojewody z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie kontroli zarządczej w ŚUW.

wszelkich zadań realizowanych w ŚUW, w tym nadzoru nad realizacją zadań z zakresu wykonywania nadzoru nad działalnością j.s.t.

(akta kontroli str. 389, 392-414, 2028-2041)

Zapewnianie jednolitej praktyki dotyczącej kwalifikacji aktów normatywnych do aktów prawa miejscowego realizowane było poprzez informowanie nadzorowanych jednostek w formie pisemnej, jakie jest stanowisko organu nadzoru w odniesieniu do danych rodzajów aktów normatywnych (np.: wyjaśnienia w zakresie treści uchwał w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez gminy publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, podejmowanych na podstawie art. 14a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁶, dotyczących publikacji przedmiotowych uchwał w dzienniku urzędowym).

Rolę taką spełniały również roczne informacje o sprawowaniu przez Wojewodę nadzoru nad działalnością j.s.t. udostępniane na stronie BIP ŚUW¹⁷. Informacje dotyczące 2017 i 2018 roku zawierały m.in. normy prawne regulujące system nadzoru wojewody nad działalnością j.s.t., informacje statystyczne dotyczące: uchwał podjętych przez j.s.t., wydanych rozstrzygnięć nadzorczych i zarządzeń wójtów i burmistrzów, wskazań naruszeń prawa oraz protestów (przedstawione w zakresie przedmiotowym i podmiotowym). Omówione zostały też rodzaje nieprawidłowości i uchybień, zakończone apelem o wzmocnienie nadzoru nad podległymi służbami odpowiedzialnymi za przygotowywanie uchwał, uzasadnień do nich i innych materiałów, które stanowią przedmiot obrad sesji i głosowań radnych. Załączniki do informacji zawierały szczegółowe przedstawienie naruszeń prawa w uchwałach wybranych j.s.t.

Działaniami organu nadzoru wpływającymi na zapewnianie jednolitej praktyki dotyczącej kwalifikacji aktów normatywnych do aktów prawa miejscowego było również umieszczanie rozstrzygnięć nadzorczych na stronie internetowej Urzędu¹⁸.

(akta kontroli str. 321–361, 611-632)

Dyrektor Wydziału PNK poinformowała, że w ww. celu, wśród działań następczych, organizowane były w Wydziale PNK okresowe narady pracowników opiniujących uchwały nadsyłane w ramach nadzoru, w czasie których omawiane były zagadnienia budzące wątpliwości interpretacyjne, przyjęty tryb sporządzania i przekazywania do akceptacji projektów aktów nadzoru przez ograniczony krąg osób. Ponadto organizowane były spotkania między przedstawicielami samorządu a Kierownictwem Wydziału lub oddelegowanymi w tym celu radcami. Spotkania takie odbywały się ramach inicjatywy Forum Sekretarzy Województwa Świętokrzyskiego. Dyrektor Wydziału PNK stwierdziła, iż dokumentacja z tych spotkań była niszczona.

(akta kontroli str. 575-576)

2. Zadania Wydział SPN dotyczące nadzoru nad j.s.t. ujęte zostały w Regulaminie ŚUW. W szczególności obejmowały dokonywanie oceny zgodności z przepisami prawnymi uchwał rad gmin/sejmiku województwa w zakresie: 1) studium, 2) mpzp, 3) miejscowego planu rewitalizacji, 4) planu zagospodarowania przestrzennego województwa, 5) planu zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego.

(akta kontroli str. 172-173)

¹⁶ Dz. U. z 2019, poz. 1481 ze zm.

¹⁷ <https://bip.kielce.uw.gov.pl/bip/urzed-wojewodzki/nadzoru-nad-samorzadem/5893,Informacja-o-sprawowaniu-przez-Wojewode-Swietokrzyskiego-nadzoru-nad-dzialalnosc.html>

¹⁸ <https://www.kielce.uw.gov.pl/pl/wojewodztwo/samorząd-terytorialny/nadzoru-nad-samorzadem/rozstrzygnięcia-nadzorc>

Wydział SPN prowadził w systemie EZD rejestr: „Badanie aktów prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego” – dotyczący mpzp, „Uchwały o uchwaleniu” – dotyczący uchwalenia m.p.z.p. i „Prowadzenie spraw sądowych przed sądami administracyjnymi”. Rejestry te posiadały funkcjonalności sporządzania różnorodnych raportów.

(akta kontroli str. 186-220)

Kierownictwo Wydziału miało możliwość bieżącego nadzorowania przebiegu procesu ich analizy przez pracowników wydziału (bez konieczności wglądu do dokumentacji papierowej dotyczącej danej sprawy, w tym m.in. na podstawie danych podawanych w tych rejestrach możliwe było ustalenie: jakie uchwały wpłynęły do nadzoru Wojewody; kiedy i komu je przekazano do przeanalizowania; jaki był wynik tych analiz w poszczególnych przypadkach; w których przypadkach i kiedy wszczęto postępowanie nadzorcze; kiedy upływał termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego; których przypadkach i kiedy zostało ono wydane oraz w których przypadkach nie zostało wydane rozstrzygnięcie i z jakich przyczyn.

Dokumentowanie przez pracowników Oddziału Zagospodarowania Przestrzennego wyników przeprowadzonych weryfikacji aktów prawa miejscowego odbywało się poprzez sporządzenie rozstrzygnięcia nadzorczego, sporządzenie wskazania naruszenia prawa, dokonanie adnotacji na uchwale i w EZD o jej zgodności z prawem.

(akta kontroli str. 221-255, 896-915, 1035-1075)

Dyrektor Wydziału SPN Robert Wzorek oraz jego zastępca Inga Matuszewska posiadali upoważnienie Wojewody do załatwiania w jego imieniu spraw należących do kompetencji Wydziału SPN łącznie z wydawaniem decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 892-895)

W Wydziale SPN problematyką nadzoru nad j.s.t. zajmowało się w kontrolowanym okresie średnio pięciu pracowników, w tym dwóch (radca prawny oraz inżynier środowiska) opiniowało uchwały j.s.t.

Ogólna liczba przesłanych aktów prawa miejscowego opiniowana przez pracowników merytorycznych wyniosła w 2017 r. – 64, w 2018 r. – 94 oraz w 2019 r. I kw. – 16.

Jeden pracownik opiniował średnio w 2017 r. 32 akty prawa miejscowego, w 2018 r. – 47 i w I kwartale 2019 r. – 8.

Biorąc pod uwagę przedstawioną w Wydziale PNK metodykę liczenia dni roboczych w kontrolowanym okresie, w ciągu jednego dnia roboczego na jednego pracownika Wydziału SPN przypadało średnio 0,28 aktu prawa miejscowego w 2017 r., 0,39 w 2018 r. i 1,12 w I kwartale 2019 r.

W ocenie Kierownictwa Wydziału SPN zasoby kadrowe jakimi dysponował Wydział, umożliwiały prawidłową realizację zadań dotyczących badania prawidłowości uchwał przekazywanych do nadzoru Wojewody, nie występowało więc o zwiększenie zatrudnienia w Wydziale.

(akta kontroli str. 168-169, 316-318, 876)

W Wydziale SPN nie zostały sporządzone regulacje wewnętrzne/procedury określające sposób realizacji zadań związanych z wykonywaniem nadzoru Wojewody nad działalnością organów j.s.t. w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego.

Zastępca Dyrektora Wydziału SPN w złożonych wyjaśnieniach poinformowała, że obecne zarządzenia Wojewody (przytoczone wyżej przez Dyrektora Wydziału PNK) i Regulamin Wewnętrzny Wydziału SPN nie wymagały opracowania i wprowadzenia do stosowania dodatkowych uregulowań i procedur, ponieważ byłyby one kopią

zasad postępowania zawartych w dotychczasowych zarządzeniach Wojewody i Regulaminie Wewnętrznym Wydziału SPN.

(akta kontroli str. 873-874)

Agnieszka Lesiak, Dyrektor Wydziału OK poinformowała, że nie odnotowano w ŚUW, aby brak uregulowań w ww. zakresie wywołał negatywne skutki w realizacji zadań.

(akta kontroli str. 1093-1094)

Procedura realizacji nadzoru nad j.s.t. w Wydziale SPN, sprawdzona na podstawie analizy danych zawartych w elektronicznych rejestrach oraz dokumentacji papierowej 10 losowo wybranych spraw wykazała, że po otrzymaniu uchwały z Wydziału PNK, zarejestrowana w systemie EZD uchwała kierowana była przez Dyrektora Wydziału SPN do zastępcy Dyrektora, następnie do kierownika Oddziału Zagospodarowania Przestrzennego i do pracownika merytorycznego. W przypadku zaakceptowania wniosku o wszczęcie postępowania (kierownik Oddziału, radca prawny oraz zastępca Dyrektora Wydziału), zawiadomienie podpisywała zastępca Dyrektora Wydziału. Po otrzymaniu odpowiedzi na zawiadomienie, w przypadku potwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości pracownik merytoryczny sporządzał projekt rozstrzygnięcia nadzorczego lub wskazania naruszenia prawa. Po akceptacji kierownika Oddziału i radcy prawnego projekty te przedstawiane było zastępcy Dyrektora Wydziału.

Spośród 10 uchwał, w stosunku do czterech wydano rozstrzygnięcia nadzorcze, w jednym przypadku skierowano wskazanie do j.s.t. w sprawie nieistotnego naruszenia prawa. W pozostałych pięciu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości wymagających wszczęcia postępowania nadzorczego.

Decyzje o rozstrzygnięciu nadzorczym i wskazaniu naruszenia prawa przygotowane przez pracownika merytorycznego zaakceptowane przez kierownika Oddziału, radcę prawnego oraz zastępcę Dyrektora Wydziału skierowane zostały w formie elektronicznej i papierowej do akceptacji i podpisu Wojewodzie, która podpisała zbadane dokumenty. W przypadku przyjęcia w całości odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego pracownik merytoryczny analogicznie uzgadniał stanowisko o braku uwag do uchwały.

Po zakończeniu powyższych czynności Wydział PNK otrzymał z Wydziału SPN stosowne informacje o rezultatach końcowych tych działań.

(akta kontroli str. 916-1034)

Działania w Wydziale SPN w zakresie jednolitego podejścia do kwestii legalności danego aktu prawa miejscowego realizowane były poprzez zamieszczanie w rocznych informacjach o sprawowaniu przez Wojewodę nadzoru nad działalnością j.s.t. informacji o nieprawidłowościach stwierdzonych w uchwałach do których sporządzono rozstrzygnięcia nadzorcze.

(akta kontroli str. 1036-1061)

Zastępca Dyrektora Wydziału SPN wyjaśnił, że jednolite podejście Wojewody do kwestii legalności danego aktu prawa miejscowego było realizowane poprzez stosowanie zasady kilku par oczu. Takie działania pozwalały na minimalizację błędów i obiektywną ocenę, że zapewnienie jednolitego podejścia wynika również z badania przez Wydział SPN aktów prawa miejscowego, tylko w zakresie planowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 890)

3. W 2017 r. na zlecenie Dyrektora Generalnego ŚUW w Wydziale SPN przeprowadzona została kontrola pn. „Realizacja zadań wynikających z ustawy

z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie sporządzania mpzp". W trakcie kontroli, spośród 38 spraw z 2016 r. zawartych w „elektronicznej teczce” 20 lutego 2017 r., dokonano analizy pod względem zgodności z przepisami 10 uchwał rad gmin o uchwalaniu mpzp wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1076)

W I kwartale 2019 r. przeprowadzono kontrolę wewnętrzną pn. „Sposób przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków przez Wydział PNK”. Jej zakres przedmiotowy obejmował m.in. „Sprawowanie przez Wydział PNK nadzoru w imieniu wojewody nad działalnością gmin, powiatów i samorządu województwa, poprzez rozpatrywanie i załatwianie skarg na uchwały rady gmin, rad powiatów i sejmiku województwa z wyłączeniem spraw finansowych, bądź nadawanie im stosownego biegu”. W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1082-1089)

Dyrektor Generalny Urzędu Paweł Lubieniecki wyjaśnił, że kontrole wewnętrzne planowe realizowane były na podstawie analizy ryzyka, w której określono ryzyka jakie zostały przypisane poszczególnym zadaniom, zgodnie z mapą ryzyka nieakceptowalnego w ŚUW. Właścicielami ryzyka są poszczególne wydziały Urzędu. W obszarze zainteresowania kontrolerów są kontrole tych obszarów dla których zostały wykazane ryzyka na poziomie poważnym i umiarkowanym. Powodem ujęcia w planie kontroli wewnętrznych na 2017 rok i przeprowadzenia kontroli problemowej w trybie zwykłym w Wydziale SPN pn. „Realizacja zadań wynikających z ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” była analiza ryzyka, w której ryzyko dla zadania „Prowadzenie spraw w zakresie lokalizacji inwestycji, gospodarki nieruchomościami i zagospodarowania przestrzennego” zostało określone na poziomie umiarkowanym, czyli takim, gdzie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest wysokie zgodnie z przeprowadzaną analizą ryzyka. Powodem natomiast nieujęcia w planie kontroli wewnętrznych wprost kontroli w zakresie sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t. w Wydziale PNK był fakt, iż w powyższym obszarze ryzyko zostało określone na poziomie znikomym akceptowanym, tj. takim, które nie wymaga monitorowania. Priorytetem w planowaniu działalności kontrolnej jest kontrola obszarów, dla których ryzyko zostało określone na poziomie poważnym i umiarkowanym, czyli takim które wymaga monitorowania i gdzie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest najwyższe zgodnie z przeprowadzaną analizą ryzyka.

(akta kontroli str. 1078-1081)

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie przeprowadzono audytu dotyczącego realizacji zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t. Dyrektor Wydziału OK wyjaśniła, że w 2015 r. Zespół Audytu Wewnętrznego przeprowadził w Wydziale PNK audyt pn. „Sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem j.s.t.”. Zadanie obejmowało swym zakresem opiniowanie uchwał j.s.t. oraz prowadzenie centralnego rejestru uchwał. Audyt nie wykazał nieprawidłowości. Tematy kontroli wewnętrznych na lata 2017-2019 planowane były na podstawie analizy ryzyka, w której określono ryzyka jakie zostały przypisane poszczególnym zadaniom, zgodnie z mapą ryzyka nieakceptowalnego w ŚUW. Priorytetem w planowaniu działalności kontrolnej była kontrola obszarów, dla których ryzyko zostało określone na poziomie poważnym i umiarkowanym czyli takim, które

wymaga monitorowania i gdzie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest najwyższe zgodnie z przeprowadzaną analizą ryzyka. W zakresie zadania związanego ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t. ryzyko zostało określone na poziomie znikomym akceptowanym tj. takim, które nie wymaga monitorowania. Przy opracowywaniu planów kontroli wewnętrznych był brany pod uwagę fakt, iż w 2015 r. został przeprowadzony audyt wewnętrzny w ww. zakresie. Zgodnie z obowiązującym zarządzeniem Dyrektora Generalnego ŚUW w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w Urzędzie przy opracowywaniu rocznego planu kontroli uwzględnia się między innymi wyniki przeprowadzonych audytów wewnętrznych. Ponadto wytyczne przekazywane corocznie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w zakresie priorytetów do uwzględnienia w planowaniu działalności kontrolnej na lata 2017-2019 nie obejmowały obszaru nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. (akta kontroli str. 1094-1095)

Urząd nie dokumentował przeprowadzanych analiz dotyczących rodzaju i częstotliwości błędów popełnianych przez poszczególne j.s.t. oraz rozstrzygnięć nadzorczych wydawanych przez innych wojewodów a także orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących rozpatrywania skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze i akty prawa miejscowego.

Dyrektor Wydziału PNK poinformowała, że była dokonywana analiza rodzaju i częstotliwości błędów popełnianych przez poszczególne j.s.t. podczas okresowo organizowanych porad radców prawnych oraz ich spotkań indywidualnych wraz z Kierownictwem Wydziału. Przeprowadzane analizy miały charakter: indywidualny, realizowany przez każdego z radców opiniujących uchwały danej jednostki na bieżąco w miarę nadsyłania uchwał do nadzoru; indywidualny, realizowany przez każdego z radców z innymi radcami i dyrekcją wydziału przy podejmowaniu decyzji w konkretnych sprawach; grupowy w ramach porad organizowanych okresowo; zbiorczy, wykonywany w okresach rocznych. Udokumentowanie tych działań poddawane było jednak niszczeniu. Dyrektor Wydziału PNK stwierdziła również, że zgodnie z zasadami systemu EZD, dokumentowaniu podlegają sprawy prowadzone przez wydział, a więc nie narady odbywane indywidualnie lub w szerszym gronie. W związku z powyższym oraz wypracowaną i stosowaną w wydziale od lat praktyką, narady z zespołem radców, jak też indywidualne rozmowy z pracownikami, których ilości nie sposób podać z uwagi na ich częstotliwość, nie są dokumentowane w formie notatek lub protokołów.

W zakresie udokumentowania analiz rozstrzygnięć, Dyrektor Wydziału PNK wskazała ponadto, że analiza orzecznictwa organów administracji i sądów administracyjnych stanowi podstawowy element pracy osób wykonujących zawody radców prawnych/adwokatów wykorzystywany przy analizie każdego przypadku, a więc uchwał lub spraw sądowych, przeprowadzana jest więc na bieżąco. Zakres przedmiotowy wyznacza tematyka wpływających do nadzoru uchwał. Ocena uchwały wymaga analizy, jaka praktyka jest stosowana w innych organach, w analogicznych przypadkach, która to ocena nie jest jednak wiążąca w konkretnej sprawie. Każdy radca prawny ma pełny dostęp do systemu prawnego Legalis oraz do internetu (bazy orzeczeń sądowych, BIP innych urzędów) i ze źródeł tych korzysta.

(akta kontroli str. 363, 557)

Podobszar 2. Akty prawa miejscowego objęte nadzorem oraz stosowane przez wojewodę środki nadzoru

Opis stanu faktycznego

1. Ogólna liczba uchwał i zarządzeń przesłanych do Wojewody przez j.s.t. wynosiła w badanym okresie: w 2017 r. wyniosła 6909, w 2018 r. – 5618 i w I kwartale 2019 r. – 2210, w tym liczba przesłanych aktów prawa miejscowego wyniosła w ww. okresach: 2017 r. – 1843 (wydane przez: organy gminy – 1712, organy powiatu – 100, organy województwa świętokrzyskiego – 22), w 2018 r. odpowiednio – 2238 (2135, 92, 11) oraz I kw. 2019 r. – 601 (570, 22 i 9).

Wojewoda wydał w 2017 r. 53 rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność aktów prawa miejscowego, w 2018 r. – 77 i w I kwartale 2019 r. – 22. Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczyły aktów prawa miejscowego m.in. z zakresu polityki społecznej, zagospodarowania przestrzennego, gospodarki wodno-ściekowej, utrzymania czystości, spraw dotyczących systemu oświaty, ochrony zwierząt, gospodarki nieruchomościami oraz statutów sołectw i gminnych jednostek organizacyjnych.

W badanym okresie Wojewoda skierował do j.s.t. 149 wskazań, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa, z tego 85 w 2017 r., 45 w 2018 r. i 19 w 2019 r. Dotyczyły one głównie problematyki systemu oświaty, polityki społecznej, utrzymania czystości, ochrony zwierząt, gospodarki wodno-ściekowej oraz statutów sołectw i gminnych jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 256-315)

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

1) rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie aktów prawa miejscowego j.s.t. dotyczących określenia regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków:

W badanym okresie Wojewoda wydał trzy rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące uchwał w tej sprawie, w których jako podstawę do ich wydania wskazał m.in. na niezgodności z prawem, w szczególności polegające na:

- a) podjęciu uchwały bez przeprowadzenia procedury określonej art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków¹⁹ (dalej: ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę);
- b) definiowaniu w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków pojęcia „odbiorca usług”, określonego już w art. 2 pkt 3 ww. ustawy;
- c) określeniu w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków treści umownych i zasad wzajemnych relacji z odbiorcami usług, zamiast w umowie (art. 6 ust. 3 pkt. 6 ww. ustawy określał jakie w szczególności treści powinna zawierać umowa);
- d) niewypełnieniu delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 ust. 5 pkt. 1 ww. ustawy, zobowiązującej do określenia minimalnego poziomu usług, a odesłanie określenia wykonania poziomu usług do powyższej ustawy i aktów wykonawczych;
- e) wkroczeniu w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków poza granice upoważnienia wynikające z art. 19 ust. 5 ww. ustawy, w zakresie określania okoliczności dotyczących rozwiązania umowy (ustawa nie przewiduje takiego unormowania w regulaminie);
- f) określeniu warunków zawarcia umowy w sposób niezgodny z art. 6 ust 2 i ust 4, art. 15 ust. 4 oraz 19 ust. 5 pkt 5 ww. ustawy.

¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1152, ze zm.

2) rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie aktów prawa miejscowego j.s.t. dotyczących określenia regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach:

W badanym okresie Wojewoda wydał cztery rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące uchwał j.s.t. w tej sprawie, w których jako podstawę do ich wydania wskazał m.in. na niezgodności z prawem, w szczególności polegające na:

a) przyjęciu uchwałą zmian w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określającym cedowanie terminu przeprowadzania deratyzacji, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁰;

b) przekroczeniu w regulaminie utrzymania czystości i porządku zakresu delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 ww. ustawy, unormowaniu zagadnień już uregulowanych aktami prawnymi wyższego rzędu oraz nieokreśleniu zagadnień wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b, pkt 2, 6, 7 i 8 powyższej ustawy.

3) rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie gospodarki nieruchomościami gminnymi:

W badanym okresie Wojewoda wydał dwa rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące uchwał j.s.t. w tej sprawie, w których jako podstawę do ich wydania wskazał m.in.:

a) naruszenie art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²¹ w uchwale w sprawie zasad wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości, bowiem uchwała zamiast konkretnych zindywidualizowanych przypadków, określała zasady odstępowania od obowiązku przetargowego trybu zawierania umów i dzierżawy nieruchomości;

b) określanie w jednej uchwale dwóch zagadnień: wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, naruszając art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²²;

c) nieokreślenie w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wielu kwestii wymienionych w art. 21 ust. 2 ww. ustawy;

d) nieokreślenie w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy wielu kwestii określonych w art. 21 ust. 3 pkt 1, 2, 3, 4, 5 i 7 ww. ustawy;

e) powtórzenie w uchwale regulacji ustawowych określonych w art. 8 i art. 9 ust. 1b ww. ustawy.

f) podjęcie uchwały niezgodnej z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej określonej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawcze"²³.

(akta kontroli str. 1101-1165)

3. W 20 badanych wskazaniach naruszenia prawa, dotyczących ww. trzech grup zagadnień, Wojewoda wskazała m.in. następujące nieprawidłowości:

1) uchwała w sprawie taryfy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków (dalej: taryfa w sprawie zbiorowego zaopatrzenia w wodę) naruszała art. 24 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, gdyż nie stanowiła aktu prawa miejscowego – nie rozstrzygała bezpośrednio o prawach i obowiązkach mieszkańców gminy, lecz dotyczyła wyłącznie stosunków między przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym, a właściwym organem gminy;

2) uchwała w sprawie taryfy zbiorowego zaopatrzenia w wodę naruszała art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – określenie „wprowadzanie

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1437.

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 1061 ze zm.

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1182 ze zm.

ścieków do kanalizacji dla odbiorców dowożących ścieki z powierzchni zanieczyszczonych” nie występuje w ww. ustawie. Również ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę nie przewiduje takiej pozycji w taryfie zbiorowego zaopatrzenia w wodę;

3) uchwała w sprawie taryfy ustaliła jedną stawkę opłaty abonamentowej za zbiorowe zaopatrzenie w wodę. Zgodnie z obowiązującym wówczas § 13 ust. 3-6 rozporządzenia Ministra Budownictwa z 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków²⁴ (obecnie rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r.²⁵), rada gminy winna uchwalić trzy zróżnicowane stawki opłat abonamentowych;

4) uchwała: została podjęta w sprawie przyjęcia projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzenia ścieków (zamiast regulaminu); zobowiązywała wójta do niezwłocznego przekazania projektu regulaminu do zaopiniowania przez dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie (zamiast dołączenia jej do projektu uchwały); określiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (nie była z powyższych względów aktem prawa miejscowego); postanowiła o utracie mocy poprzedniego regulaminu z dniem wejścia w życie tej uchwały (wg ustawy, obowiązujący regulamin dostarczania wody i odprowadzaniu ścieków traci moc, dopiero po wejściu w życie nowego regulaminu). Tym samym naruszała w powyższym zakresie art. 19 ww. ustawy;

5) przyjęty uchwałą regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określał termin przeprowadzania deratyzacji na co najmniej raz w roku oraz w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne, określał zarządzeniem termin deratyzacji, naruszając art. 4 ust. 2 pkt. 8 ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

6) przyjęte uchwałami regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminnym wykraczały poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. Określały bowiem dodatkowe obowiązki i zakazy;

7) przyjęty uchwałą regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminnym wykraczał poza zakres delegacji ustawowej, wprowadzał nieuprawnione określenia (strumienie odpadów: „frakcja sucha” i „frakcja mokra”), nieprzewidziane art. 3 ust 2 pkt 5 ww. ustawy;

8) przyjęte uchwałami dwa wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy naruszały w szerokim zakresie art. 21 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

(akta kontroli str. 1166-1247)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Podobszar 3. Prawidłowość postępowań nadzorczych w sprawie aktów prawa miejscowego wydanych przez j.s.t.

Opis stanu
faktycznego

1. Na podstawie badania dokumentacji 20 losowo wybranych postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, które zakończyły się wydaniem w latach 2017-2018 rozstrzygnięć nadzorczych ustalono, że w przypadku 15 nie zawiadomiono organów j.s.t., które wydały akty prawa miejscowego o wszczęciu tych postępowań. W pozostałych pięciu przypadkach zawiadomienia o wszczęciu

²⁴ Dz. U. nr 127, poz. 886.

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1701.

postępowania wysłane zostały do j.s.t. w terminie od 13 do 18 dni od daty przekazania do Urzędu aktów normatywnych przez te jednostki.

(akta kontroli: str. 1252-1473)

Wojewoda, wszczynając postępowania nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego (lub w toku jego prowadzenia), nie korzystał z możliwości wstrzymania jego wykonania, przewidzianej w przepisach w art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

(akta kontroli str. 256-288)

Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła między innymi: *Wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia jest uprawnieniem fakultatywnym organu nadzorczego. Powinno nastąpić, z jednej strony, wówczas, gdy organ jest przeświadczony o tym, że dany akt dotknięty jest wadą uzasadniającą stwierdzenie jego nieważności, z drugiej zaś - gdy jej wykonywanie mogłoby wywołać nieodwracalne lub trudne do naprawienia skutki (...). Wszczęcie postępowania powoduje konieczność zwrócenia się o udzielenie wyjaśnień, bez których trudno ocenić, czy doszło do istotnego naruszenia prawa, a także, czy są podstawy do wstrzymania wykonania uchwały, zaś ich uzyskanie umożliwia wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, które zgodnie z art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i analogicznie w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego innych szczebli, powoduje wstrzymanie wykonania uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. W świetle powyższego wstrzymywanie wykonania uchwały w znakomitej większości przypadków po uzyskaniu wyjaśnień jest bezprzedmiotowe, zaś pośpieszne korzystanie z tego instrumentu, bez znajomości okoliczności mających wpływ na ocenę danej uchwały, mogłoby prowadzić do ewentualnego kierowania pod adresem Skarbu Państwa roszczeń odszkodowawczych. (...)*

(akta kontroli str. 1739)

Liczba wszczętych postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, które nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego w tej sprawie w badanym okresie wyniosła ogółem 76 w tym: 14 w 2017 r., 52 w 2018 r. i 10 w I kwartale 2019 r.

Przyczynami niewydania w tych przypadkach rozstrzygnięć nadzorczych, wg ustaleń kontroli były następujące okoliczności:

- w przypadku 47 wszczętych postępowań po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego odstąpiono od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu braku przesłanek do jego wydania;
- w przypadku 17 wszczętych postępowań odstąpiono od wydania rozstrzygnięcia z uwagi na zmiany uchwał przez organy j.s.t. we własnym zakresie przed upływem terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego;
- w przypadku 9 wszczętych postępowań powodem niewydania rozstrzygnięcia nadzorczego było przekroczenie 30 dniowego terminu na jego wydanie. Przyczyną tej sytuacji wg wyjaśnień Dyrektora Wydziału PNK była potrzeby dokonania pogłębionej analizy merytorycznej, połączonej z analizą aktualnego stanu orzeczniczego oraz poglądów doktryny, które często są niejednolite; skarg do WSA nie wniesiono z powodu zmiany uchwał we własnym zakresie przez organy j.s.t.;
- w przypadku 3 wszczętych postępowań uznano, iż brak jest podstaw do wydania rozstrzygnięcia i wydano wskazania, w których stwierdzono że akty prawa miejscowego zostały wydane z naruszeniem prawa.

(akta kontroli str. 1500-1698, 1740, 1745-1746)

Radcowie prawni nie sporządzali notatek lub opinii prawnych w sytuacji gdy uznali, iż brak jest podstaw do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

(akta kontroli: str. 1744)

Dyrektor Wydziału PNK, wyjaśniła między innymi: *Zwrot uchwały przez pracowników do osoby prowadzącej Centralny Rejestr Uchwał wraz z odnośną adnotacją, w przypadku ich opiniowania bez uwag (...) jest równoznaczny ze stwierdzeniem braku podstaw do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Sporządzanie odrębnych opinii prawnych w odniesieniu do każdej uchwały, która zgodna jest z prawem, oznaczałoby konieczność wydawania ok. 6000 opinii prawnych rocznie dodatkowo, których wnioski byłyby tożsame z adnotacjami na uchwałach. W związku z powyższym takie działanie oceniam jako niecelowe, a dodatkowo stwarzające poważne zagrożenie dla terminowego realizowania obowiązków wynikających z nadzoru nad aktami stanowionymi przez j.s.t.*

(akta kontroli: str. 1741)

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

(akta kontroli: str. 1474)

Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła: *Zasada legalizmu (praworządności), wynikająca z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., stanowiącego, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu, tym samym nakazując, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej - tak wyjaśnił zasadę legalizmu Sąd Najwyższy w postanowieniu 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r. (sygn. WK 22/04). Z analizy obowiązującego stanu prawnego wynika, że brak jest podstaw prawnych do wydawania postanowień lub decyzji administracyjnych dotyczących umarzania postępowań nadzorczych w przypadkach, które nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych, tym samym nie ma też przesłanek do zawiadamiania j.s.t. Przeczą też temu także względy celowościowe, zwłaszcza, że nadzorowane jednostki i tak uzyskują o tym informację w sytuacji, gdy upływie 30 dni od daty doręczenia aktu normatywnego do tutejszego Urzędu i rozstrzygnięcie nie zostanie im doręczone. Jednocześnie wskazuję, że tutejszy organ nigdy nie odnotował negatywnych skutków takiej wykładni przepisów.*

(akta kontroli str. 1731)

2. W latach 2017-2019 (I kwartał) rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody, stwierdzające nieważność aktów prawa miejscowego w 148 przypadkach (na ogółem 152), wydane zostały w terminie 30 dni od dnia doręczenia aktu prawa miejscowego j.s.t. do Urzędu. W trzech przypadkach, w których rozstrzygnięcia nadzorcze wydane zostały po upływie 31 lub 32 dni od daty doręczenia aktu prawa miejscowego, dotyczyło to spraw, w których 30 dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia przypadał na dni wolne od pracy (tj. sobotę lub niedzielę)²⁶. W jednym przypadku rozstrzygnięcie wydane zostało po upływie 63 dni od daty doręczenia stosownego aktu. Miało to związek z tym, iż wymagana była opinia

²⁶ Do tych przypadków zastosowanie miał art. 57 § 4 ustawy z dnia 14 stycznia 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 2096 ze zm.), zgodnie z którym jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu²⁷.

(akta kontroli str. 256-288)

Na podstawie badania 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, iż

- wszystkie te akty, zostały zbadane (co do ich zgodności z prawem) w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia ich doręczenia, co zostało udokumentowane w systemie EZD²⁸ oraz w wersji papierowej poprzez zamieszczenie adnotacji „bez uwag” przez radcę prawnego zajmującego się weryfikacją/oceną legalności danej uchwały na piśmie przewodnim, przy którym akt został przesłany organowi nadzoru; adnotacja ta zawierała datę otrzymania przez radcę prawnego danego aktu do weryfikacji oraz datę i wynik tej weryfikacji;
- w Centralnym Rejestrze Uchwał w zakładce *historia dokumentu* była widoczna całość prowadzonych wobec danych uchwał czynności, w tym, kiedy sprawy zostały zarejestrowane, którzy pracownicy Wydziału PNK i kiedy otrzymali do weryfikacji dane uchwały oraz kiedy ją zakończyli; data zakończenia sprawy była tożsama z datą zakończenia weryfikacji aktu prawa miejscowego przez radcę prawnego; data zakończenia sprawy była wprowadzana do Centralnego Rejestru Uchwał przez pracownika Wydziału PNK, do którego zadań należała obsługa tego Rejestru;
- w każdym momencie możliwy był wgląd kierownictwa Wydziału PNK w daną sprawę w celu weryfikacji przebiegu postępowania i sprawdzenia w jaki sposób się zakończyło, bez konieczności wglądu do dokumentacji źródłowej.

Na aktach prawa miejscowego oraz w Centralnym Rejestrze Uchwał nie było zapisów potwierdzających sprawdzenie przez kierownictwo Wydziału PNK prawidłowości oceny aktów prawa miejscowego przez radców prawnych.

(akta kontroli: str. 1475-1498)

Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła: *Żadne procedury obowiązujące w Urzędzie nie przewidują obowiązku potwierdzania na każdej uchwale dodatkowego sprawdzenia ich przez kierownictwo, a brak przyjęcia wewnątrz wydziału takiego rozwiązania nie wywoływał nigdy negatywnych skutków. Kierownictwo wydziału ma możliwość weryfikacji dokonywanych przez radców prawnych ocen nie tylko zapoznając się z zapisami czynionymi na uchwałach, ale również za pomocą systemów dostępnych w wydziale, tj. EZD oraz Centralnego Rejestru Uchwał, a także podczas organizowanych w wydziale narad i spotkań indywidualnych z radcami prawnymi.*

(akta kontroli str. 1732)

3. W 2017 r. wniesione zostały do WSA 23 skargi na akty prawa miejscowego wydane przez organy j.s.t., z czego w 20 przypadkach WSA orzekł o częściowej i w trzech przypadkach o całkowitej niezgodności uchwały z prawem. W 2018 r. liczby te wyniosły odpowiednio – 57, 32 i 25, a w I kwartale 2019 r. – dziewięć, cztery i pięć.

Wszystkie ww. wyroki (89) zostały przez WSA przesłane do Urzędu do publikacji, z czego w okresie od 57 do 90 dni, przesłano 33 wyroki, w okresie od 99 do 100 dni

²⁷ Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. z 2018 r., poz. 1103), stwierdzenie przez wojewodę nieważności uchwały nadającej nazwę jednostce organizacyjnej, jednostce pomocniczej gminy, budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej, w zakresie w jakim nadaje nazwę niezgodną z art. 1 ustawy, wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej tę niezgodność.

²⁸ Poprzez zarejestrowanie pisma przewodniego do którego załączony był dany akt prawa miejscowego – Teczka 111 Zbiory aktów normatywnych obcych.

– 20 wyroków, w okresie 101 do 200 – 24 wyroki, w okresie powyżej 200 dni przesłano 12 wyroków, w tym jeden wyrok przesłano po okresie 1069 dni.

(akta kontroli str. 454-462, 1248-1251, 1703-1720)

W badanym okresie Wojewoda skierowała do WSA dwie skargi na akty prawa miejscowego (uchwały rad gmin z 30 maja 2018 r. i z 12 lutego 2019 r.), nieujęte w ww. opisie.

(akta kontroli str. 461)

Wyjaśniając przyczyny skierowania dwóch powyższych skarg do WSA Dyrektor Wydziału OK podała, iż po wpłynięciu od osoby fizycznej do Urzędu pierwszej skargi 21 sierpnia 2018 r., dotyczącej wprowadzenia oraz określenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania, rada gminy pismem z 22 sierpnia 2018 r. została wezwana do złożenia wyjaśnień, które wpłynęły do organu nadzoru 29 sierpnia 2018 r. Na podstawie powyższych wyjaśnień oraz po dokonaniu ponownej analizy uchwały, 19 września 2018 r. do osoby wnoszącej skargę została skierowana odpowiedź, w której odniesiono się do zarzutów, podając powody ich nieuwzględnienia przez organ nadzoru. Jednocześnie kontynuowano analizę uchwały pod względem zgodności jej zapisów z prawem w pozostałym zakresie, w konsekwencji czego podjęto decyzję o skierowaniu 25 lutego 2019 r. skargi do WSA. Skarga została uwzględniona w części na mocy wyroku WSA z 8 maja 2019 r. Wyjaśniając drugą skargę – wniesioną z własnej inicjatywy organu, dotyczącą uchwalenia statutów sołectw, stwierdziła, iż zbadanie zgodności z prawem uchwały z 12 lutego 2019 r., wymagało pogłębionej analizy nie tylko przepisów prawa, ale również orzecznictwa sądów administracyjnych, które nie jest jednolite w zakresie kwestionowanych w skardze zapisów. Po przeprowadzaniu przedmiotowej analizy podjęto decyzję o wniesieniu 8 maja 2019 r. skargi do WSA, który na mocy wyroku z 18 lipca 2019 roku, stwierdził nieważność uchwały z zaskarżonej części.

(akta kontroli str. 1095-1096)

W kontrolowanym okresie organy j.s.t. złożyły siedem skarg do WSA na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody (pięć w 2018 r. i dwie w 2019 r.). Wszystkie skargi zostały oddalone. W żadnym przypadku nie było orzeczenia sądu o niezgodności rozstrzygnięć z prawem.

(akta kontroli str. 454-457)

4. W kontrolowanym okresie nie miały miejsca spory kompetencyjne z Regionalną Izbą Obrachunkową.

(akta kontroli str. 362)

5. Stwierdzono występowanie rozbieżności pomiędzy Wojewodą a j.s.t. w zakresie właściwego klasyfikowania aktów przesłanych do nadzoru. Świadczą o tym wyniki badania dziesięciu wydanych w badanym okresie przez Wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych, w przypadku których podstawą wydania było błędne określenie przez j.s.t. charakteru uchwał samorządów. W przypadku siedmiu uchwał (z tego pięciu gmin i jednego powiatu – dwie uchwały) stwierdzono nieważność uchwał z powodu uznania, iż uchwały te nie były aktami prawa miejscowego oraz w przypadku trzech uchwał (trzech gmin, w tym jedna uchwała była na prawach powiatu) – z powodu nieuznania przesłanych uchwał, jako aktów prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 479-567)

6. Badaniem w zakresie jednolitości podejścia interpretacyjnego do postanowień aktów przekazywanych przez j.s.t., regulujących tę samą sferę działalności objęto

15 uchwał organów j.s.t., co do których Wojewoda nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego, z trzech grup tematycznych:

- pięć uchwał dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków:
 - uchwała Nr XXXIX/291/18 Rady Gminy w Kijach z 8 sierpnia 2018 r.,
 - uchwała Nr XXXV/222/2018 Rady Gminy Wilczyce z 28 sierpnia 2018 r.,
 - uchwała Nr III/18/2018 Rady Gminy w Lipniku z 6 grudnia 2018 r.,
 - uchwała Nr IV/25/2018 Rady Gminy w Waśniowie z 28 grudnia 2018 r.
 - uchwała Nr VI/31/2019 Rady Gminy w Czarnocinie z 20 lutego 2019 r.,
- pięć uchwał dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminach:
 - uchwała Nr XIII/101/2017 Rady Miejskiej w Bodzentynie z 14 listopada 2017 r.,
 - uchwała Nr XXXIX/354/2017 Rady Gminy Górnio z 22 grudnia 2017 r.,
 - uchwała Nr LIII/307/2018 Rady Gminy w Waśniowie z 6 listopada 2018 r.,
 - uchwała Nr IV/25/19 Rady Gminy w Kijach z 28 stycznia 2019 r.
 - uchwała Nr IV/38/2019 Rady Gminy Wilczyce z 12 lutego 2019 r.,
- pięć uchwał dotyczących gospodarowania nieruchomościami:
 - uchwała Nr XLII/874/2017 Rady Miasta Kielce z 18 maja 2017 r.,
 - uchwała Nr 61/VII/2017 Rady Gminy Zagnańsk z 28 czerwca 2017 r.,
 - uchwała Nr XLIV/88/17 Rady Gminy Nowa Słupia z 29 listopada 2017 r.,
 - uchwała Nr XLIII/27/2018 Rady Miejskiej w Daleszycach z 19 marca 2018 r.,
 - uchwała Nr V/34/2019 Rady Gminy w Waśniowie z 30 stycznia 2019 r.

W wyniku badania ww. uchwał, stwierdzono, że żadna z pięciu objętych badaniem uchwał dotyczących gospodarowania nieruchomościami nie zawierała postanowień i zapisów analogicznych jak zakwestionowane przez Wojewodę w rozstrzygnięciach nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał j.s.t. w tej grupie tematycznej.

Ustalono również, że cztery z pięciu poddanych analizie aktów prawa miejscowego dotyczące zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków zawierały postanowienia analogiczne do postanowień zawartych w zakwestionowanych przez Wojewodę rozstrzygnięciach nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał j.s.t. w tej grupie tematycznej.

Uchwała Nr XXXIX/291/18 Rady Gminy w Kijach z 8 sierpnia 2018 r. zawierała zapisy dotyczące określenia okresu na jaki umowa o zaopatrzenie w wodę może być zawierana, zobowiązania do dołączenia do wniosku o wydanie technicznych warunków w celu przyłączenia do sieci wodociągowej/kanalizacyjnej aktualnej mapy sytuacyjno-wysokościowej, a także kwestii dotyczącej uprawnienia do odmowy przyłączenia do sieci zakwestionowane w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody PNK.I.4130.63.2018 z 21 września 2018 r. co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Uchwała Nr III/18/2018 Rady Gminy w Lipniku z 6 grudnia 2018 r. zawierała definicję „Odbiorcy”, wskazywała ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz akty wykonawcze do ustawy regulujące rodzaj i jakość odprowadzanych ścieków, wymagane ciśnienie wody, jej jakość, dopuszczalne zanieczyszczenie ścieków

przemysłowych. W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody PNK.I.4130.82.2018 z 13 listopada 2018 r. dotyczącym identycznego zapisu w gminie Pawłów zapisy te potraktowano jako niedopuszczalne, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

W tejże samej uchwale Rady Gminy w Lipniku określono okres na jaki umowa o zaopatrzenie w wodę może być zawierana (na czas nieokreślony i określony) oraz wskazała okoliczności dotyczące rozwiązania umowy – w rozstrzygnięciu z 21 września 2018 r. Wojewoda zakwestionowała podobny zapis jako niedopuszczalny. Kwestia ta została opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Wprowadzono zapis, że w uzasadnionych przypadkach Przedsiębiorstwo może wyrazić zgodę na przyłączenie osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Zobowiązano Odbiorcę do złożenia wraz z wnioskiem aktualnej mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej/kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Wprowadzono zapis, iż Przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, jeżeli przyłącze zostało wykonane bez uzyskania zgody Usługodawcy, bądź zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi. W rozstrzygnięciach z 21 września 2018 r. i 13 listopada 2018 r. Wojewoda zakwestionowała podobne zapisy jako niedopuszczalne. Kwestie ta zostały opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Uchwała Nr VI/31/2018 Rady Gminy w Czarnocinie z 20 lutego 2019 r. zawierała zobowiązanie Odbiorcy do złożenia wraz z wnioskiem aktualnej mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej/kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, upoważniła przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci w określonych, wymienionych przypadkach. W rozstrzygnięciach nadzorczych z 21 września 2018 r. oraz 13 listopada 2018 r. Wojewoda uznała, że takie regulacje są niezgodne z prawem, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Uchwała Nr IV/25/2018 Rady Gminy w Waśniowie z 28 grudnia 2018 r. wprowadziła definicję „Odbiorcy” oraz zobowiązywała Odbiorcę do złożenia wraz z wnioskiem aktualnej mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej/kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. W rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewody z 21 września 2018 r. i 13 listopada 2018 r. podobne zapisy zostały zakwestionowane jako niezgodne z prawem, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Stwierdzono ponadto, że cztery z pięciu poddanych analizie aktów prawa miejscowego dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminach zawierały postanowienia analogiczne do postanowień zawartych w zakwestionowanych przez Wojewodę rozstrzygnięciach nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał j.s.t. w tej grupie tematycznej.

W uchwale Nr XIII/101/2017 Rady Miejskiej w Bodzentynie z 14 listopada 2017 r. zobowiązano właścicieli nieruchomości służących do użytku publicznego do niezwłocznego – po wystąpieniu każdorazowego zjawiska atmosferycznego – oczyszczenia ich ze śniegu, lodu i błota. Nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek mycia i dezynfekcji pojemników i koszy na odpady. Wprowadzono obowiązek rozmieszczania koszy ulicznych na przystankach komunikacyjnych oraz w ciągu chodników z zachowaniem odpowiednich odległości. W rozstrzygnięciach

nadzorczych Wojewody PNK.I.4130.60.2018 z 3 września 2018 r. oraz PNK.I.4130.1.2018 z 2 stycznia 2018 r. Wojewoda, z powodu zamieszczenia w uchwałach podobnych do ww. zapisów stwierdziła ich nieważność co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

W uchwale Nr XXXIX/354/2017 Rady Gminy Górnio z 22 grudnia 2017 r. nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek mycia i dezynfekcji pojemników i koszy na odpady. Na zarządców dróg publicznych nałożono obowiązek wyposażenia dróg w kosze do zbierania odpadów komunalnych. Wprowadzono obowiązek oznakowania tablicą ostrzegawczą na bramie lub furtce nieruchomości, gdzie utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla innych ludzi. Wprowadzono zapis mówiący iż: „w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzających zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy w porozumieniu z Powiatowym Inspektorem Sanitarnym określi obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji, następnie wyda zarządzenie o terminie jej przeprowadzenia. W rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewody PNK.I.4130.60.2018 z 3 września 2018 r., PNK.I.4130.55.2017 z 1 września 2017 r. oraz PNK.I.4130.1.2018 z 2 stycznia 2018 r. Wojewoda, z powodu zamieszczenia w uchwałach podobnych do ww. zapisów stwierdziła ich nieważność co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

W uchwale Nr LIII/307/2018 Rady Gminy w Waśniowie z 6 listopada 2018 r. wprowadzono obowiązek mycia pojemników na odpady przynajmniej dwa razy do roku. W rozstrzygnięciu nadzorczym PNK.I.4130.1.2018 z 2 stycznia 2018 r. Wojewoda, z powodu zamieszczenia w uchwale podobnego do ww. zapisu stwierdziła jej nieważność co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

W uchwale Nr IV/38/19 Rady Gminy Wilczyce z 12 lutego 2019 r. nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek mycia i dezynfekcji pojemników i koszy na odpady, a także określono zasady zmierzające do minimalizacji powstawania odpadów komunalnych. W rozstrzygnięciu nadzorczym PNK.I.4130.1.2018 z 2 stycznia 2018 r. Wojewoda, z powodu zamieszczenia w uchwale podobnych do ww. zapisów stwierdziła jej nieważność co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1752-1994)

7. Na podstawie badania 20 rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w latach 2017-2018 ustalono, iż wszystkie zawierały uzasadnienia faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

(akta kontroli str. 1252-1473)

8. Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła, że z danych posiadanych przez Wydział PNK nie wynika, aby miały miejsce przypadki w których Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę miał ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą związaną z funkcjonowaniem w obiegu prawnym sprzecznego z ustawą aktu podlegającego nadzorowi Wojewody, w stosunku do którego w ramach przysługujących mu kompetencji nie uruchomił on odpowiedniego postępowania mającego na celu derogację wadliwego aktu z porządku prawnego lub w związku z unieważnieniem prawidłowej uchwały czy zarządzenia.

(akta kontroli str. 478)

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

1. W 15 postępowaniach nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego nie zawiadomiono organów j.s.t., które wydały te akty o wszczęciu tych postępowań. Nie zawiadomiono:

- 1) Rady Powiatu w Jędrzejowie o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr XX/128/2016 z 15 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Roczego Programu Współpracy Powiatu z Organizacjami Pozarządowymi oraz Podmiotami Prowadzącymi Działalność w Sferze Pożytku Publicznego na rok 2017;
- 2) Rady Miejskiej w Bodzentynie o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr XVI/111/2016 z 29 grudnia 2016 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania;
- 3) Rady Gminy Szydłów o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr XXXII/192/2017 z 30 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2017;
- 4) Rady Gminy Słupia (Konecka) o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr XXVII/170/2017 z 26 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Hucisko;
- 5) Rady Gminy Szydłów o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr XXXIV/207/2017 z 28 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Szydłów w 2017 roku;
- 6) Rady Gminy Gnojno o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr XXIV/178/17 z 24 sierpnia 2017 r. w sprawie uzupełnienia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę Gnojno o inne formy wychowania przedszkolnego;
- 7) Rady Gminy Wiślica o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr XXX/234/2017 z 28 września 2016 r. w sprawie zaliczenia drogi Łatanice-Skorocice do kategorii dróg gminnych na terenie gminy Wiślica;
- 8) Rady Gminy w Mircu o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr XLV/266/2017 z 24 listopada 2017 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina Mirzec oraz warunków i zasad korzystania z nich;
- 9) Rady Gminy w Falkowie o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr XXX/240/2017 z 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Falków na lata 2018-2023 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy”;
- 10) Rady Miejskiej w Starachowicach o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr I/7/2018 z 26 stycznia 2018 r. w sprawie określenia kryteriów rekrutacji do klas pierwszych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę Starachowice, liczby punktów za każde z tych kryteriów oraz dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia;

- 11) Rady Miejskiej w Końskich o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr L/466/2018 z 30 kwietnia 2018 r. zmieniającej uchwałę nr XXVII/293/2013 z 30 kwietnia 2013 r. w sprawie programu stypendialnego gminy Końskie;
- 12) Rady Miejskiej w Starachowicach o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr VII/9/2018 z 25 maja 2018 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla bezdomnych i w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi;
- 13) Rady Miejskiej w Połańcu o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr LXII/394/2018 z 24 maja 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego przez dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę Połaniec;
- 14) Rady Gminy w Bałtowie o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr XLIX/292/2018 z 26 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez gminę Bałtów i ustalenia liczby godzin dla nauczyciela bibliotekarza;
- 15) Rady Gminy w Mircu o wszczęciu postępowania dotyczącego wydanej przez tę radę uchwały nr LV/336/2018 z 31 sierpnia 2018 r. w sprawie wzniesienia pomnika z okazji setnej rocznicy odzyskania przez Polskę Niepodległości.

(akta kontroli: str. 1252-1401)

Powyższe stanowiło naruszenie art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

Dyrektor Wydziału PNK, wyjaśniła: *Wymogiem ustawowym jest zawiadomienie o wszczęciu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego. Jest to również wymagane od pracowników Wydziału zajmujących się analizą aktów prawa miejscowego (radców prawnych). W mojej opinii incydentalnie mogą zdarzać się przypadki braku stosownego zawiadomienia wynikające między innymi ze spiętrzenia pracy.*

(akta kontroli str. 1499)

Lech Hamera, Zastępca Dyrektora Wydziału PNK, wyjaśnił między innymi: (...) *to okoliczności stanu faktycznego będącego podstawą wydawanego rozstrzygnięcia uzasadniają zawiadomienie j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego. W większości przypadków zawiadomienie o wszczęciu postępowania przez organ nadzoru nie może mieć wpływu na wydane rozstrzygnięcie ze względu na ewidentną sprzeczność z prawem aktów objętych rozstrzygnięciem. Analiza konieczności zawiadomienia o wszczęciu postępowania przez organ nadzoru została dokładnie wskazana w uchwale Składu Siedmiu Sędziów NSA (sygn. akt I OPS 9/02). Kwestia braku zawiadomienia lub kwestia zbyt krótkiego terminu do złożenia wyjaśnień we wszczętym postępowaniu była wielokrotnie podnoszona w postępowaniach sądowych toczących się na skutek skarg j.s.t. na wydane rozstrzygnięcie nadzorcze i analiza dotychczasowych orzeczeń potwierdza przyjęty sposób działania. Takie stanowisko przyjął m.in. WSA w Kielcach w orzeczeniu z dnia 14 maja 2015 r. II SA/Ke 339/15: „Należy mieć jednak na uwadze, że tak jak przy załatwianiu indywidualnej sprawy administracyjnej w drodze decyzji brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego "z urzędu", nie*

w każdym przypadku powoduje wadliwość decyzji administracyjnej, której skutkiem może być jej uchylenie, tak i w przypadku postępowań nadzorczych nie każde "niezawiadomienie" o wszczęciu tego postępowania będzie powodować wadliwość rozstrzygnięcia nadzorczego skutkującego koniecznością jego uchylenia. Trudno bowiem przyjąć, aby odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. do postępowań nadzorczych polegało na zaostreniu kryteriów procesowych tego postępowania. Wręcz przeciwnie, sam brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie może powodować wadliwości rozstrzygnięcia wyłącznie z tego powodu (por. uzasadnienie uchwały NSA z 21.10.2002, OPS 9/02)." Należy podkreślić, że termin określony w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter prekluzyjny, co oznacza, że nie podlega przywróceniu ani nie może być przerwany czy zawieszony przez czynność organu nadzoru. Także konieczność przeprowadzenia przez Wojewodę dodatkowych czynności nie ma wpływu na bieg powyższego terminu (tak m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 października 2008 r., IV SA/GI 386/08 oraz wyrok NSA z dnia 19 lipca 2011 r., I OSK 684/11).

(akta kontroli str. 1750-1751)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że cytowane w nich stanowiska sądów administracyjnych potwierdzają zasadność kwalifikacji niezawiadomienia przez Wojewodę organów j.s.t. o wszczęciu 15 wymienionych wyżej postępowań jako nieprawidłowości polegającej na naruszeniu art. 61 § 4 kodeksu postępowania administracyjnego. Według sądów administracyjnych brak zawiadomienia organu j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego narusza prawo, ale nie zawsze skutkiem tego będzie nieważność rozstrzygnięcia nadzorczego. NIK stwierdza naruszenie, ale – nie posiadając takiej kompetencji – nie ocenia jego wpływu na treść rozstrzygnięć nadzorczych zapadłych w ww. 15 postępowaniach.

2. W przypadku ośmiu uchwał (z 15 badanych) Wojewoda nie zastosował jednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień aktów regulujących tę samą sferę działalności w poszczególnych j.s.t.

1) W uchwale Nr XXXIX/291/18 Rady Gminy w Kijach z 8 sierpnia 2018 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Kije, w § 13 ust. 1 regulaminu Rada Gminy określiła okres na jaki umowa o zaopatrzenie w wodę może być zawierana (na czas nieokreślony i określony).

W rozstrzygnięciu nadzorczym z 21 września 2018 r. Wojewoda zakwestionowała taki zapis podnosząc, że w § 9 i 10 regulaminu Rada Gminy (Szydłów) określiła okres na jaki umowa o zaopatrzenie w wodę może być zawierana (na czas nieokreślony i określony) oraz wskazała okoliczności dotyczące rozwiązania umowy, podczas gdy upoważnienie ustawowe zawarte w art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę nie przewiduje unormowania w regulaminie warunków rozwiązania umowy, regulacji dotyczących sposobu zmiany umowy czy też sposobu jej rozwiązania. Zdaniem Wojewody regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu w wodę, gdyż regulacja ta ma charakter wyczerpujący. Wskazując zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem „regulamin powinien zawierać”, co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Jednocześnie Wojewoda podniosła, że dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu w wodę, na podstawie pisemnej umowy zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym,

a odbiorcą usług. Ww. umowa zawiera postanowienia określone w art. 6 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu w wodę, a zatem ujęte w tym przepisie kwestie należą tylko i wyłącznie do uregulowań umownych, a nie regulaminowych. Takie samo stanowisko i argumentacja zostały użyte przez Wojewodę w rozstrzygnięciu z 13 listopada 2018 r.

Należy podkreślić, że treść § 9 i 10 regulaminu uchylonego przez Wojewodę rozstrzygnięciem z 21 września 2018 r. oraz § 7 regulaminu uchylonego rozstrzygnięciem z 13 listopada 2018 r. jest taka sama lub tożsama jak treść § 13 i 14 uchwały Rady Gminy w Kijach.

W § 21 ust. 2 pkt 2 regulaminu zobowiązano do dołączenia do wniosku o wydanie technicznych warunków w celu przyłączenia do sieci wodociągowej/kanalizacyjnej aktualnej mapy sytuacyjno-wysokościowej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej/kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. Wojewoda w rozstrzygnięciu z 21 września 2018 r. zakwestionowała nałożenie w § 18 ust. 3 regulaminu podobnego obowiązku podnosząc, że w art. 6 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu w wodę, jako warunek zawarcia umowy wskazano wyłącznie istnienie fizycznego przyłączenia do sieci oraz złożenie pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Ustawodawca nie sformułował żadnych dodatkowych obowiązków dokumentacyjnych wobec wnioskodawcy. Określony w uchwale obowiązek dołączenia aktualnej mapy sytuacyjnej nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a nie wnioskodawca powinno dysponować dokumentacją obrazującą przebieg sieci wodociągowej oraz usytuowanie innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, których położenie jest istotne dla nowo wykonywanego przyłącza. Identyczne stanowisko Wojewoda zajęła w rozstrzygnięciu z 13 listopada 2018 r. Tożsame stanowisko Wojewoda zajęła w rozstrzygnięciu z 13 listopada 2018 r.

Należy zaznaczyć, że treść § 18 ust. 3 regulaminu uchylonego przez Wojewodę rozstrzygnięciem z 21 września 2018 r. oraz § 15 lit. b regulaminu uchylonego przez Wojewodę rozstrzygnięciem z 13 listopada 2018 r. jest taka sama jak treść § 21 ust. 2 pkt 2 uchwały Rady Gminy w Kijach.

W § 23 ust. 1 zapisano: „Usługodawca ma prawo odmówić przyłączenia do sieci w przypadku braku wystarczających mocy produkcyjnych oraz niewystarczających warunków technicznych uniemożliwiających realizację usługi”. W ust. 2 zapisano: „Usługodawca ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, jeżeli przyłącze zostało wykonane bez uzyskania zgody Usługodawcy, bądź zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi”.

W rozstrzygnięciu nadzorczym z 21 września 2018 r. Wojewoda odniosła się do ustaleń zawartych w § 20 ust. 1 dotyczących prawa dostawcy do odmowy przyłączenia odbiorcy usług do sieci, jeżeli nie posiada technicznych możliwości świadczenia usług. Wojewoda stwierdziła, że taka regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu w wodę, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz istnieją techniczne warunki świadczenia usług. W świetle powyższego dostawca ma wyłącznie uprawnienie do wydawania warunków technicznych przyłączenia do sieci, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza. Rada Gminy nie ma natomiast kompetencji do określania przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci. Podobne stanowisko Wojewoda zajęła w rozstrzygnięciu z 13 listopada 2018 r.

- 2) W uchwale Nr III/18/2018 Rady Gminy w Lipniku z 6 grudnia 2018 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Lipnik, w § 1 ust. 1 lit. c regulaminu wprowadzona została definicja „Odbiorcy”. Wprowadzenie identycznych definicji w gminie Pawłów i gminie Szydłów zostało zakwestionowane przez wojewodę w rozstrzygnięciach nadzorczych z 21 września 2018 r. i 13 listopada 2018 r.
- Wojewoda w rozstrzygnięciu z 13 listopada 2018 r. odniosła się do wprowadzenia do regulaminu definicji „Odbiorcy”. Stwierdziła, że ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę w art. 2 pkt 3 definiuje pojęcie odbiorcy usług jako każdego, kto korzysta z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Skoro zatem ustawa definiuje określone pojęcie, to brak było podstaw do wprowadzania definicji tego pojęcia w uchwale. Identyczne stanowisko Wojewoda zajęła w rozstrzygnięciu z 21 września 2018 r.
- W § 2 regulaminu Rada Gminy wskazała ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz akty wykonawcze do ustawy regulujące rodzaj i jakość odprowadzanych ścieków, wymagane ciśnienie wody, jej jakość, dopuszczalne zanieczyszczenie ścieków przemysłowych.
- W rozstrzygnięciu nadzorczym z 13 listopada 2018 r. dotyczącym identycznego zapisu w gminie Pawłów, wojewoda zakwestionowała zapis jako nieprawidłowy.
- W § 5 regulaminu Rada Gminy określiła okres na jaki umowa o zaopatrzenie w wodę może być zawierana (na czas nieokreślony i określony) oraz wskazała okoliczności dotyczące rozwiązania umowy. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 21 września 2018 r. wojewoda zakwestionowała taki zapis podnosząc, iż upoważnienie ustawowe zawarte w art. 19 ustawy nie przewiduje unormowania w regulaminie warunków rozwiązania umowy, regulacji dotyczących sposobu zmiany umowy czy też sposobu jej rozwiązania.
- W § 12 ust. 4 regulaminu Rada Gminy stwierdziła, że w uzasadnionych przypadkach Przedsiębiorstwo może wyrazić zgodę na przyłączenie osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.
- W rozstrzygnięciu nadzorczym z 13 listopada 2018 r. dotyczącym identycznego zapisu w gminie Pawłów, wojewoda stwierdziła, że w regulaminie przekroczono zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 6 ust. 4 ustawy.
- W § 13 ust. 2 regulaminu zobowiązano Odbiorcę do złożenia wraz z wnioskiem aktualnej mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej/kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu.
- W rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody z 21 września 2018 r. i 13 listopada 2018 r. zostały zakwestionowane zapisy dotyczące obowiązku dołączenia do wniosku o przyłączenie do sieci aktualnej mapy sytuacyjno-wysokościowej.
- W § 18 ust. 2 regulaminu zapisano, iż Przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, jeżeli przyłącze zostało wykonane bez uzyskania zgody Usługodawcy, bądź zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi.
- W rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody z 21 września 2018 r. i 13 listopada 2018 r. zostały zakwestionowane zapisy przyznające Usługodawcy prawo do odmowy przyłączenia do sieci.
- 3) W uchwale Nr IV/25/2018 Rady Gminy w Waśniowie z 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Waśniów, w § 1 ust. 5 regulaminu wprowadzona została definicja „Odbiorcy”. Wprowadzenie identycznych definicji w gminie Pawłów

i gminie Szydłów zostało zakwestionowane przez wojewodę w rozstrzygnięciach nadzorczych z 21 września 2018 r. i 13 listopada 2018 r.

W § 18 ust. 4 pkt 2 regulaminu zobowiązano Odbiorcę do złożenia wraz z wnioskiem aktualnej mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej/kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu.

W rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody z 21 września 2018 r. i 13 listopada 2018 r. zostały zakwestionowane zapisy dotyczące obowiązku dołączenia do wniosku o przyłączenie do sieci aktualnej mapy sytuacyjno-wysokościowej.

- 4) W uchwale Nr VI/31/2018 Rady Gminy w Czarnocinie z 20 lutego 2019 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody, w § 9 ust. 3 regulaminu zobowiązano Odbiorcę do złożenia wraz z wnioskiem aktualnej mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej/kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. W rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody z 21 września 2018 r. i 13 listopada 2018 r. zostały zakwestionowane zapisy dotyczące obowiązku dołączenia do wniosku o przyłączenie do sieci aktualnej mapy sytuacyjno-wysokościowej.
- W § 11 ust. 1 regulaminu Rada Gminy upoważniła przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci w określonych, wymienionych przypadkach. Tymczasem w rozstrzygnięciach nadzorczych z 21 września 2018 r. oraz 13 listopada 2018 r. uznano, że taka regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 ustawy oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. W świetle powyższego dostawca ma wyłącznie uprawnienie do wydania warunków technicznych przyłączenia do sieci, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza. Rada gminy nie ma kompetencji do określania przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci.

(akta kontroli str. 1752-1859)

Dyrektor Wydziału PNK, stwierdziła m.in.: (...) *W odniesieniu do uchwały Rady Gminy w Kijach Nr XXXIX/292/18 z dnia 8 sierpnia 2018 roku oraz uchwały Rady Gminy w Lipniku Nr III/18/2018 z dnia 6 grudnia 2018 roku zakwestionowano zapisy zawarte odpowiednio w § 13 ust. 1 oraz w § 5 Regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stanowiących załączniki do wskazanych wyżej uchwał. W treści § 13 ust. 1 Regulaminu uchwalonego przez Radę Gminy w Kijach przewidziano, że umowa z odbiorcami usług może być zawarta na czas nieokreślony lub określony. Natomiast w § 5 Regulaminu uchwalonego przez Radę Gminy w Lipniku wskazano dodatkowo, że umowa taka winna określać możliwość jej rozwiązania oraz że rozwiązanie umowy może nastąpić za porozumieniem stron, z zachowaniem okresu wypowiedzenia przewidzianego w umowie i na skutek odstąpienia Przedsiębiorstwa od umowy, przy czym rozwiązanie umowy skutkuje zastosowaniem przez Przedsiębiorstwo środków technicznych uniemożliwiających dalsze korzystanie z usług. Stosownie do treści art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług. Zgodnie zaś z treścią art. 6 ust. 3 pkt 6 ww. ustawy umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawiera w szczególności postanowienia dotyczące okresu obowiązywania*

umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia. W analizowanych przypadkach, odmiennie niż w przypadku regulacji zawartych w uchwale Rady Gminy Szydłów Nr LII/28/2018 z dnia 17 sierpnia 2018 roku, stanowiącej przedmiot rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 21 września 2018 roku, znak: PNK.I.4130.63.2018, Rada Gminy w Kijach oraz Rada Gminy w Lipniku określiły warunki umowy zawieranej z odbiorcą usług jedynie w sposób ogólny, nie ograniczając swobody stron w zakresie formułowania poszczególnych postanowień umownych. Z tego względu w obu wskazanych wyżej przypadkach Wojewoda Świętokrzyski odstąpił od wszczęcia postępowania nadzorczego oraz wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

(akta kontroli str. 1994-2002)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie znajdują odzwierciedlenia w analizowanym rozstrzygnięciu nadzorczym, uchwałach dwóch gmin oraz odpowiedzi udzielonej na zadane na piśmie pytania. Nie można uznać za wystarczającą podstawę odstąpienia od wszczęcia postępowania nadzorczego faktu, że w uchwałach rad gmin w Kijach i Lipniku warunki umowy zostały określone w sposób ogólny. Przede wszystkim porównanie zapisów § 9 i 10 załącznika do uchwały Rady Gminy w Szydłowie Nr LII/328/2018 z dnia 17 sierpnia 2018 r. (uchylonej rozstrzygnięciem nadzorczym) oraz § 13 i 14 załącznika do uchwały Rady Gminy w Kijach Nr XXXIX/291/18 z dnia 8 sierpnia 2018 r. i § 5 załącznika do uchwały Rady Gminy w Lipniku Nr III/18/2018 z dnia 6 grudnia 2018 r. w sposób oczywisty pokazuje, że zapisy te różnią się co najwyżej szykiem niektórych zdań, jednakże nie da się o nich w żadnym wypadku powiedzieć, że różnią się szczegółowością przedstawionej materii.

Dyrektor Wydziału PNK podała: W § 1 ust. 1 lit. c Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy w Lipniku Nr III/18/2018 z dnia 6 grudnia 2018 roku oraz w § 1 ust. 5 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy w Waśniowie Nr IV/25/2018 z dnia 28 grudnia 2018 roku, zawarto definicję „Odbiorcy” stanowiącą powtórzenie regulacji zawartej w art. 2 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 21 września 2018 roku, znak: PNK.I.4130.63.2018, oraz rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 13 listopada 2018 roku, znak: PNK.I.4130.82.2018, Wojewoda zakwestionował powyższy zapis. Należy jednak podkreślić, że zarzut ten został podniesiony przez Wojewodę jedynie ubocznie, w związku ze stwierdzeniem nieważności innych postanowień uchwały. W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że powielanie w treści aktów prawa miejscowego zapisów ustawowych nie jest celowe, jednak nie stanowi istotnego naruszenia prawa, o ile odzwierciedla zapisy ustawowe i nie wykracza poza materię pozostawioną do uregulowania organowi (zob. m.in. wyroki NSA z dnia 19 grudnia 2018 roku, sygn. akt: II GSK 1546/18, Legalis, oraz z dnia 10 kwietnia 2018 roku, sygn. akt: II OSK 284/18.). Co więcej, w wyroku z dnia 12 września 2017 roku, sygn. akt: II OSK 2884/16, NSA stwierdził, że dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie niższego rzędu przepisu ustanowionego w akcie wyższego rzędu w sytuacji, gdy bez zastosowania tego powtórzenia dalsze przepisy aktu normatywnego nie tworzą zamkniętej całości. Dotyczy to również zawarcia w akcie prawa miejscowego definicji, o ile nie są one znaczeniowo wyraźnie odmienne od definicji ustawowych. Mając na względzie powyższe, po dokonaniu analizy definicji zawartych w powołanych wyżej uchwałach Rady Gminy w Lipniku oraz Rady Gminy w Waśniowie, w tym ich znaczenia dla prawidłowej wykładni pozostałych zapisów

Regulaminu, Wojewoda Świętokrzyski odstąpił od wszczęcia postępowania nadzorczego oraz wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

(akta kontroli str. 1994-2002)

W ocenie NIK wyjaśnienia Wojewody nie znajdują odzwierciedlenia w analizowanych dokumentach. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 21 września 2018 r. (dot. gminy Szydłów) po opisanu nieprawidłowości stwierdzono dodatkowo, że definicja z uchwały literalnie nie odpowiada ustawowej, po czym pada kategorięczne stwierdzenie: *Taka sytuacja, w której akt prawa miejscowego redefiniuje pojęcia ustawowe w sposób, który wymaga analizy czy pojęcie w uchwale jest dokładnie tym pojęciem, o którym mowa jest w ustawie, jest – zdaniem organu nadzoru – niedopuszczalne.*

Tymczasem w uchwale Rady Gminy w Lipniku Nr III/18/2018 z dnia 6 grudnia 2018 r. NIK – poza podniesieniem kwestii wprowadzenia definicji „Odbiorcy” – zakwestionował również wskazanie w § 2 Regulaminu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz aktów wykonawczych do niej (zakwestionowane w rozstrzygnięciu nadzorczym z 13 listopada 2018 r. dotyczącym identycznego zapisu w gminie Pawłów), określenia dot. zawieranej umowy (w rozstrzygnięciu nadzorczym z 13 listopada 2018 r. dotyczącym identycznego zapisu w gminie Pawłów, wojewoda stwierdziła, że w regulaminie przekroczono zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 6 ust. 4 ustawy), kwestię zobowiązania Odbiorcy do złożenia wraz z wnioskiem aktualnej mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej/kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu (w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody z 21 września 2018 r. i 13 listopada 2018 r. zostały zakwestionowane zapisy dotyczące obowiązku dołączenia do wniosku o przyłączenie do sieci aktualnej mapy sytuacyjno-wysokościowej), kwestię prawa odmowy przez Przedsiębiorstwo odmowy przyłączenia do sieci, jeżeli przyłącze zostało wykonane bez uzyskania zgody Usługodawcy, bądź zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi (w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody z 21 września 2018 r. i 13 listopada 2018 r. zostały zakwestionowane zapisy przyznające Usługodawcy prawo do odmowy przyłączenia do sieci).

W uchwale Rady Gminy w Waśniowie Nr IV/25/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. NIK – poza podniesieniem kwestii wprowadzenia definicji „Odbiorcy” – zakwestionował również nałożenie obowiązku na Odbiorcę złożenia wraz z wnioskiem aktualnej mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej/kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu. (w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody z 21 września 2018 r. i 13 listopada 2018 r. zostały zakwestionowane zapisy dotyczące obowiązku dołączenia do wniosku o przyłączenie do sieci aktualnej mapy sytuacyjno-wysokościowej).

Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła: *Odnosząc się do pozostałych wskazanych w piśmie uregulowań uchwały Rady Gminy w Lipniku Nr III/18/2018 z dnia 6 grudnia 2018 roku należy wskazać, że regulacja § 2 regulaminu nie jest identyczna z regulacjami zakwestionowanymi we wskazanych w piśmie rozstrzygnięciach nadzorczych, zawiera, bowiem obok odesłania do aktów wykonawczych również konkretne parametry i w pkt 5 § 2 wskazuje, że wymagane ciśnienie wody określa Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r., poz1422 z późn. zm.), i nie może być mniejsze niż 0,05 MPa przed punktem czerpalnym położonym najbliżej wodomierza głównego.*

(akta kontroli str. 1994-2002)

W ocenie NIK należy wskazać, że w porównywanej uchwale Rady Gminy w Lipniku z 6 grudnia 2018 r., w § 2 w punkcie 3 faktycznie poza przywołaniem rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. podano również minimalną wartość MPa, jednakże w punkcie 4 podano wyłącznie odniesienie do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, zaś w punkcie 5 rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych. Reasumując, stwierdzić należy, że we wszystkich trzech przypadkach wskazano akt wykonawczy, z czego w jednym przypadku dodatkowo podano jeden parametr. Jest to niezgodne z wywoływaniem, jaki Wojewoda zamieściła w rozstrzygnięciu nadzorczym z 13 listopada 2018 r.

Odnosząc się do kwestii wprowadzenia przez Radę Gminy w Lipniku zgody na przyłączenie osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła: *W zakresie brzmienia § 12 ust. 4 regulaminu należy wskazać, że jest kwestią interpretacji, w kontekście całościowego brzmienia regulaminu, czy zapis ten stanowi w zasadzie powtórzenie regulacji art. 6 ust. 4 w zakresie, w jakim dopuszcza przyłączenie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, przy jednoczesnym uwzględnieniu, iż sytuacje te nie są typowymi, ale wynikają z konkretnych okoliczności faktycznych. Jak wskazał NSA w swoim wyroku w sprawie II OSK 2884/16, zakaz powtarzania określony w tym przepisie nie jest bezwzględny. Ponadto uznanie danego przepisu za zbędny, z uwagi na powielanie takiego uregulowania, nie oznacza jednocześnie, że taki przepis istotnie narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności. Argumentacja, że dany akt prawa miejscowego jest nieważny ex tunc gdyż, w swoich przepisach odsyła do, czy też przypomina (niejako informuje) o obowiązujących powszechnie przepisach prawa, jest nieuzasadniona. (por. wyrok NSA z dnia 12 września 2017r., sygn. akt II OSK 2884/16).*

(akta kontroli str. 1994-2002)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Należy mieć na uwadze, że w zastrzeżeniu z 13 listopada 2018 r. (gmina Pawłów), powodem uznania zapisu § 14 ust. 5 za niezgodny z prawem było użycie określenia, iż umowa może być zawarta z osobą korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym tylko „w uzasadnionych przypadkach”. Zapis taki został uznany przez Wojewodę za przekraczający delegację ustawową, a ponadto wprowadza do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego pojęcie nieprecyzyjne, pozostawiające wątpliwości co do pewności prawa. Zapis dotyczący powyższej kwestii znajdujący się w uchwale Rady Gminy w Lipniku jest dokładnie taki sam – również zawiera frazę „w uzasadnionych przypadkach”. Zdaniem NIK nie ma zatem podstaw do twierdzenia, że w obu wypadkach należy traktować zapisy indywidualnie, skoro zdaniem Wojewody „wprowadzają do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego pojęcie nieprecyzyjne, pozostawiające wątpliwości co do pewności prawa”.

Odnosząc się do zapisów dotyczących dołączania do wniosku aktualnej mapy sytuacyjnej Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła: *Odnosząc się do zapisów § 13 regulaminu wprowadzonego uchwałą Rady Gminy w Lipniku dotyczących dołączania do wniosku aktualnej mapy sytuacyjnej, należy wskazać, że zapis ten również może nasuwać wątpliwości interpretacyjne, prowadząc do różnych wniosków w zależności od przyjęcia wykładni językowej, – czyli przyjęciu, iż dotyczy każdego potencjalnego odbiorcy, czy też z uwzględnieniem wykładni systemowej z uwzględnieniem uzupełniającej regulacji Prawa budowlanego w tym zakresie. Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga, stosownie do art. 29a*

ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290), jedynie sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Powyższego przepisu nie stosuje się, jeżeli inwestor dokonał zgłoszenia. Wówczas w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, oraz w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami (art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego). W sytuacji, gdy budowa przyłącza wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, co wymaga pozyskania z zasobu mapy zasadniczej nie sposób przyjąć, iż taki wymóg stanowi jakiegokolwiek ograniczenie dla Odbiorcy, który i tak jest zobligowany do sporządzenia mapy. Natomiast zapis ten nie znajduje zastosowania w sytuacjach, gdy z przepisów Prawa Budowlanego nie wynika obowiązek sporządzania mapy zasadniczej. W analogiczny sposób dokonano interpretacji podobnej regulacji wprowadzonej w uchwale nr XXXIX/291/18 Rady Gminy w Kijach z dnia 8 sierpnia 2018 r., w uchwale Nr IV/25/2018 Rady Gminy w Waśniowie z dnia 28 grudnia 2018 r. oraz w uchwale Nr VI/31 Rady Gminy w Czarnocinie z dnia 20 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 1994-2002)

W ocenie NIK zapisy uchwał rad gmin (rozstrzygnięcia z 21 września 2018 r. oraz 13 listopada 2018 r.) wymagające od odbiorcy złożenia wraz z wnioskiem mapy sytuacyjnej zostały przez Wojewodę jednoznacznie uznane za przekroczenie prawa skutkujące wszczęciem postępowania nadzorczego i w efekcie uchylenia tych aktów prawa miejscowego. Istotnym zapisem jest tutaj stwierdzenie przez Wojewodę, że to Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a nie wnioskodawca powinno dysponować dokumentacją obrazującą przebieg sieci wodociągowej oraz usytuowanie innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu, których położenie jest istotne dla nowo wykonywanego przyłącza. Nie ma zatem żadnych racjonalnych przesłanek, aby w przypadku innych, zawierających identyczne zapisy odnośnie map sytuacyjnych uchwałach, nie zajmować równie pryncypialnego stanowiska.

Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła: Odnosząc się do zapisu § 18 ust. 2 regulaminu należy wskazać, że jego brzmienie to jest: „przedsiębiorstwo ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, jeśli przyłączy zostało wykonane bez uzyskania warunków technicznych, bądź zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi”, nie jest identyczne z brzmieniem zapisu objętego rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 21 września 2018 r. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Z kolei stosownie do art. 19 ust. 5 pkt 4 i 5 ustawy, rada gminy jest uprawniona do określenia w regulaminie warunków przyłączania do sieci i warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. W przypadku zapisu regulaminu regulującego sytuację, gdy przyłączenie do sieci zostało wykonane wbrew postanowieniom regulaminu i w sposób oczywisty niezgodnie z warunkami technicznymi, w zależności od brzmienia konkretnej regulacji możliwym również jest przyjęcie, że nie narusza on przepisu art. 19 ust. 5 ustawy, albowiem jego regulacja dotyczy sytuacji, gdy Odbiorca nie stosuje się do postanowień regulaminu. Należy również wskazać, iż analiza wskazanych w piśmie z dnia 8 sierpnia 2019 r. uchwał w sprawie zatwierdzenia regulaminu dostarczania

wody i odprowadzania ścieków, miała miejsce w pierwszym roku obowiązywania ustawy Prawo wodne, wprowadzającej obowiązek opiniowania projektu regulaminu przez organ regulacyjny. Wszystkie wymienione w piśmie regulaminy zostały pozytywnie zaopiniowane przez organ regulacyjny, co również było brane pod uwagę przy ich analizie. Ukształtowana obecnie linia orzecznicza, nie wyklucza podejmowania działań nadzorczych przez Wojewodę nawet w sytuacji uzyskania przez Radę Gminy pozytywnej opinii organu regulacyjnego jednak takie wzajemnie się wykluczające działania organów wzbudzają wśród nadzorowanych jst zrozumiałe kontrowersje. Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane powyżej argumenty Wojewoda Świętokrzyski odstąpił od wszczęcia postępowania nadzorczego oraz wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresach wskazanych powyżej.

(akta kontroli str. 1994-2002)

W ocenie NIK, w przytoczonych wyjaśnieniach nie odniesiono się do meritum sprawy, które Wojewoda zaprezentowała w swoich rozstrzygnięciach nadzorczych, gdzie stwierdziła, iż *Przytoczone regulacje nie wypełniają upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Nie określają bowiem technicznych warunków, których spełnienie zapewnia dostęp do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Regulamin powinien określać przesłanki, po spełnieniu których zaistnieje możliwość skorzystania z usług wodociągowych czy kanalizacyjnych. Natomiast Rada Gminy nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nowego Odbiorcy do sieci.* A zatem nie jest istotne, czy zapisy uchwał są identyczne, bo ewidentnie nie są, a różnice są czysto redakcyjne. Istotne jest to, że poruszają ten sam problem, tzn. określają wyłącznie przesłanki negatywne, a do tego gminy prawa nie mają.

- 5) W uchwale Nr XIII/101/2017 Rady Miejskiej w Bodzentynie z 14 listopada 2017 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Bodzentyn, w § 3 ust. 1 regulaminu zobowiązano właścicieli nieruchomości służących do użytku publicznego do niezwłocznego – po wystąpieniu każdorazowego zjawiska atmosferycznego – oczyszczenia ich ze śniegu, lodu i błota. Tymczasem podobny zapis znajdujący się w uchwale Rady Miejskiej w Starachowicach z 30 lipca 2018 r. został uznany przez wojewodę w rozstrzygnięciu nadzorczym z 3 września 2018 r. za niezgodny z prawem, bowiem regulacje takie nie zostały przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W § 6 ust. 4 regulaminu nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek mycia i dezynfekcji pojemników i koszy na odpady. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 stycznia 2018 r. (dot. gminy Pawłów) Wojewoda stwierdziła nieważność podobnego zapisu uznając, iż nie ma on podstawy w art. 4 ustawy. W § 6 ust. 5 regulaminu wprowadzono obowiązek rozmieszczania koszy ulicznych na przystankach komunikacyjnych oraz w ciągu chodników z zachowaniem odpowiednich odległości. W ust. 6 natomiast wprowadzono zapis, iż kosze powinny znajdować się w miejscach dużej koncentracji ruchu. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 stycznia 2018 r. (dot. gminy Pawłów) wojewoda stwierdziła, że brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia ww. obowiązków dla właścicieli dróg i właścicieli nieruchomości.
- 6) W uchwale Nr XXXIX/354/2017 Rady Gminy Górnio z 22 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Górnio, w § 5 ust. 4 regulaminu nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek mycia i dezynfekcji pojemników i koszy na odpady. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 stycznia 2018 r. (dot. gminy Pawłów) wojewoda stwierdziła nieważność podobnego zapisu uznając, iż nie ma on podstawy w art. 4 ustawy.

W § 5 ust. 5 regulaminu nałożono na zarządców dróg publicznych obowiązek wyposażenia dróg w kosze do zbierania odpadów komunalnych. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 stycznia 2018 r. (dot. gminy Pawłów) w podobnym stanie faktycznym Wojewoda uznała, że brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia ww. obowiązków dla właścicieli dróg. Obowiązki dla tych podmiotów zostały określone wprost w art. 5 ustawy, a regulamin nie może zawierać postanowień wykraczających poza zakres delegacji określonej w art. 4 ustawy. W § 11 ust. 3 wprowadzono obowiązek oznakowania tablicą ostrzegawczą na bramie lub furtce nieruchomości, gdzie utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla innych ludzi. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 stycznia 2018 r. (dot. gminy Pawłów) wojewoda, odnośnie identycznej sytuacji uznała, że określone w regulaminie obowiązki właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe nie znajdują podstawy w art. 4 ust. 2 ustawy. W § 15 ust. 1 c regulaminu wprowadzono zapis mówiący iż: „w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzających zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy w porozumieniu z Powiatowym Inspektorem Sanitarnym określi obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji, następnie wyda zarządzenie o terminie jej przeprowadzenia. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 1 września 2017 r. (dot. gminy Wiślica) wojewoda uznała, że sędowanie obowiązku wyznaczania terminów przeprowadzenia deratyzacji na organ wykonawczy gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

- 7) W uchwale Nr LIII/307/2018 Rady Gminy w Waśniowie z 6 listopada 2018 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Waśniów, w § 8 wprowadzono obowiązek mycia pojemników na odpady przynajmniej dwa razy do roku. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 stycznia 2018 r. (dot. gminy Pawłów) w podobnym stanie faktycznym Wojewoda uznała, że brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia ww. obowiązku dla właścicieli nieruchomości.
- 8) W uchwale Nr IV/38/19 Rady Gminy Wilczyce z 12 lutego 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wilczyce, w § 9 regulaminu nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek mycia i dezynfekcji pojemników i koszy na odpady. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 stycznia 2018 r. (dot. gminy Pawłów) Wojewoda stwierdziła nieważność podobnego zapisu uznając, iż nie ma on podstawy w art. 4 ustawy. W § 16 określono zasady zmierzające do minimalizacji powstawania odpadów komunalnych. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 stycznia 2018 r. (dot. gminy Pawłów) w podobnym stanie faktycznym wojewoda uznała, że w treści art. 4 ustawy brak jest uzasadnienia do wprowadzenia takich zapisów do regulaminu.

(akta kontroli str. 1859-1951)

Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła: *W § 6 ust. 4 Regulaminu utrzymania czystości i porządku, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Bodzentynie Nr XIII/101/2017 z dnia 14 listopada 2017 roku oraz w § 5 ust. 4 Regulaminu utrzymania czystości i porządku, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Górnio z dnia 22 grudnia 2017 roku przewidziano, iż obowiązkiem właściciela nieruchomości jest mycie i dezynfekcja pojemników i koszy w miarę potrzeby, jednak nie rzadziej niż raz do roku. Z kolei w § 8 Regulaminu utrzymania czystości i porządku, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy w Waśniowie Nr LIII/307/2018 z dnia 6 listopada 2018 roku oraz w § 9 Regulaminu utrzymania czystości i porządku, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Wilczyce Nr IV/38/19 z dnia 12 lutego 2019 roku wskazano, iż pojemniki do zbierania odpadów komunalnych należy utrzymywać w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym w szczególności poprzez mycie tych pojemników, co*

najmniej dwa razy w roku. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. warunków utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 maja 2011 roku, sygn. akt: II OSK 469/11, *Legalis*, nałożenie w regulaminie na właścicieli nieruchomości obowiązku dezynfekowania i mycia pojemników w określonych odstępach czasu jest nie tylko zgodne z prawem, lecz stanowi konieczne rozwinięcie i konkretyzację ustawowego obowiązku utrzymywania urządzeń sanitarnych w odpowiednim stanie sanitarnym. Zaznaczyć przy tym należy, że w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 2 stycznia 2018 roku, znak: PNK.I.4130.1.2018, Wojewoda zakwestionował zapis § 10 ust. 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy w Pawłowie Nr XXXVI/422/17 z dnia 29 listopada 2017 roku z uwagi na okoliczność, że nie konkretyzował on zawartego w art. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązku utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, lecz stanowił jedynie powielenie ogólnych zapisów ustawowych. Mając na względzie powyższe w przypadku pozostałych uchwał Wojewoda Świętokrzyski odstąpił od wszczęcia postępowania nadzorczego oraz wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

(akta kontroli str. 1994-2002)

NIK stwierdza, że w rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 stycznia 2018 r. (gmina Pawłów) Wojewoda odnosząc się ogólnie do wprowadzonego w Regulaminie obowiązku utrzymywania pojemników na odpady w odpowiednim stanie sanitarnym stwierdziła, że brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia takiego obowiązku. Obowiązki zostały określone wprost w art. 5 ustawy, a treść Regulaminu nie może zawierać postanowień wykraczających poza zakres delegacji. Przeprowadzona analiza wykazała, że przepisy o podobnej treści zawarte były w Regulaminach w sprawie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy: Bodzentyn (§ 6 ust. 4 Regulaminu), Górnio (§ 5 ust. 4 Regulaminu) oraz Waśniów (§ 8 Regulaminu), co do których Wojewoda nie wszczął postępowań nadzorczych.

Odnosząc się do kwestii zobowiązania właścicieli nieruchomości do podejmowania działań zapobiegających powstawaniu odpadów, Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła: Podobnie w przypadku postanowień § 18 Regulaminu utrzymania czystości i porządku stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy w Pawłowie z dnia 29 listopada 2017 roku, Wojewoda zakwestionował te postanowienia, gdyż na ich mocy zobowiązano właścicieli nieruchomości do podejmowania działań zapobiegających powstawaniu odpadów. Postanowienia te miały, zatem charakter władczy, podczas gdy wojewódzki plan gospodarki odpadami ma wyłącznie charakter planistyczny i nie stanowi źródła praw i obowiązków. Tymczasem, odmiennie niż we wskazanym wyżej przypadku, w § 16 Regulaminu utrzymania czystości i porządku stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Wilczyce Nr IV/38/19 z dnia 12 lutego 2019 roku zawarto jedynie ogólne zalecenia dla właścicieli oraz nakreślono zasady postępowania z odpadami, niemające charakteru władczego. Postanowienia takie mieszczą się w zakresie wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki nieruchomościami, w którym za jeden z kierunków działań przyjęto edukowanie ekologiczne w zakresie należytego gospodarowania odpadami komunalnymi. Mając na względzie powyższe Wojewoda odstąpił od wszczęcia postępowania nadzorczego w tym zakresie oraz od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Podnieść ponadto należy - odnośnie kwestionowanych regulacji zawartych w uchwale Nr XXXIX/354/2017 Rady Gminy

Górno, że nieuprawnione jest porównywanie zapisów w uchwale do ocen wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Świętokrzyskiego znak PNK.I.4130.1.2018. Przywołane rozstrzygnięcie dotyczyło uregulowań o następującej treści: „Właściciele nieruchomości mają obowiązek utrzymywać pojemniki na odpady w takim stanie sanitarnym, technicznym i porządkowym, aby korzystanie z nich mogło odbywać się bez przeszkód i powodowania zagrożeń dla zdrowia użytkowników, a w szczególności mają obowiązek utrzymywania ich w czystości oraz w miarę potrzeby okresowej ich dezynfekcji”. Natomiast uregulowanie w tym zakresie w rozpytywanej uchwale brzmi: „Obowiązkiem właściciela nieruchomości jest mycie i dezynfekcja pojemników i kontenerów w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz do roku lub skorzystanie z usługi dodatkowej w zakresie mycia.” Bezpośrednie zestawienie tych uregulowań jednoznacznie wskazuje na ich różny zakres, a w konsekwencji na odmienną ocenę pod względem zgodności z prawem. Dodatkowo wskazać należy, że przyczyną rozstrzygnięcia w tym zakresie nie było uregulowanie obowiązków w sposób sprzeczny z prawem, lecz zamieszczenie w regulaminie zbędnych powtórzeń regulacji ustawowych.

(akta kontroli str. 1994-2002)

NIK nie uznaje powyższych wyjaśnień, bowiem zapisy w omawianych uchwałach, wbrew twierdzeniom zawartym w wyjaśnieniach są takie same, a zatem nie ma podstaw, aby w takiej sytuacji jedno uchwały były objęte postępowaniem nadzorczym, a inne nie.

Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła: Uzasadniając odstępianie od wydania rozstrzygnięcia w zakresie § 11 ust. 3 Regulaminu (obowiązek oznakowania tablicą ostrzegawczą na bramie lub furtce nieruchomości gdzie utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla innych ludzi) należy wskazać, iż „W myśl art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada uprawniona jest do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Niewątpliwie przepis art 4 ust. 2 pkt 6 ustawy należy interpretować w związku z regulacją art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z której wprost wynika, że organy gminy mają określać wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych” (tak: wyrok WSA w Bydgoszczy sygn. akt II SA/Bd 870/17). Podkreślić należy, że nie można ocenić zapisu uchwały objęty rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody znak PNK.4130.1.2018 jako tożsamego z uregulowaniem zawartym w Regulaminie uchwalonym przez Radę Gminy Górno z uwagi na ich znacząco odmienną treść. Rada Gminy Górno w przyjętym Regulaminie uzależniła, bowiem obowiązek oznakowania tabliczką ostrzegawczą danej nieruchomości od występowania zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi, w przeciwieństwie do regulaminu zakwestionowanego rozstrzygnięciem, gdzie obowiązkiem tym obarczono właścicieli wszystkich psów. Z tych względów brak było podstaw do stwierdzenia nieważności omawianego uregulowania.

(akta kontroli str. 1994-2002)

Zdaniem NIK przedstawione wyjaśnienia nie w pełni konweniują z treścią uzasadnienia w rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 stycznia 2018 r. Wojewoda uznała tam, że wprowadzenie obowiązku oznakowania tablicą ostrzegawczą na bramie lub furtce nieruchomości, gdzie utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla innych ludzi nie znajduje podstawy w art. 4 ust. 2 ustawy. Stwierdzić należy, że

zapis dotyczący tej kwestii w uchwale Rady Gminy Górno jest identyczny, jednakże uchwała ta nie została objęta postępowaniem nadzorczym.

Odnosząc się do § 15 ust. 1 lit. c) Regulaminu (dot. obowiązku deratyzacji) Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła: *należy wskazać, że terminy przeprowadzania deratyzacji oraz ich obszary zostały określone w § 15 ust. 1 lit. a) i b) Regulaminu. Oznacza to wypełnienie przez Radę Gminy Górno upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W tym kontekście uregulowanie zawarte w § 15 ust. 1 lit. c) Regulaminu nie może być interpretowane inaczej niż regulacja dotycząca szczególnego (innego) przypadku, a mianowicie wystąpienia zagrożenia sanitarnego, i znajduje swoje oparcie w art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.*

(akta kontroli str. 1994-2002)

Zdaniem NIK istotą ww. zapisu jest stwierdzenie zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym z 1 września 2017 r. (dot. gminy Wiślica), gdzie wojewoda uznała, że scedowanie obowiązku wyznaczania terminów przeprowadzenia deratyzacji na organ wykonawczy gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

Wyjaśniając stanowisko organu nadzoru w sprawie uchwały Nr XIII/101/2017 Rady Gminy w Bodzentynie w zakresie § 3 ust. 1 uchwały dotyczącego niezwłocznego oczyszczania ze śniegu, lodu i błota, Dyrektor Wydziału PNK podała, że: *należy przywołać należy orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 576/13 utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 9 września 2014 r. II OSK 654/14, które to stanowisko było przekonujące dla podjęcia decyzji o prawidłowości powyższej regulacji: „Sąd nie dopatrywał się natomiast naruszenia prawa przez Radę Gminy K. w objętym skargą zapisie § 4 ust. 2 uchwały w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy K., w którym Rada postanowiła, że do czasu uprzątnięcia warstwy lodowej lód należy posypać piaskiem w celu zlikwidowania śliskości, a po ustaniu przyczyn jego zastosowania piasek należy niezwłocznie uprzątnąć. Powyższy zapis został przyjęty w ramach realizowania przez Radę Gminy ustawowego obowiązku określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).(...) Ponadto Sąd uznał, że obowiązki, o których mowa we wskazanym powyżej przepisie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy postrzegać poprzez cel ustawy, a sposób ich konkretyzowania w akcie gminnym poprzez dopuszczalność uwzględniania warunków lokalnych np. środowiskowych czy terenowych.”*

(akta kontroli str. 1994-2002)

W ocenie NIK istotnym, a pominiętym w przytoczonym wyjaśnieniu elementem jest stwierdzenie Wojewody zamieszczone w uzasadnieniu rozstrzygnięcia z 30 lipca 2018 r. (gmina Starachowice), gdzie opisany stan został uznany za niezgodny z prawem, bowiem regulacje takie nie zostały przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Podobszar 4. Działania wyjaśniające, prewencyjne (informacyjne, szkoleniowe) i wspierające podejmowane przez wojewodę w ramach nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego

Opis stanu faktycznego

1. W 2017 r. wystąpiły 54 przypadki korzystania przez Wojewodę z prawa do żądania informacji i danych dotyczących j.s.t. niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych. W 2018 r. było 126 takich przypadków, a w 2019 r. – 89.

(akta kontroli str. 362)

Spośród zbadanych w powyższym zakresie 20 spraw, Wojewoda w 18 przypadkach korzystał z prawa żądania informacji w przesyłanych zawiadomieniach o wszczęciu postępowania nadzorczego, skierowanych do przewodniczących samorządów. W ośmiu zawiadomieniach wymieniono zawarte w uchwałach niezgodności z prawem i poinformowano o możliwości składania wyjaśnień oraz wszelkich dowodów dotyczących tych naruszeń prawa. Osiem kolejnych, poza powyższymi informacjami, wskazywało na niekompletność dokumentów dołączanych do uchwał. Jedno zawiadomienie zawierało informację o wpływie wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały i jedno, o wyjaśnienie zasadności podjęcia uchwały. Dziewiętnasty przypadek dotyczył pisma skierowanego do wójta gminy, na podstawie wniosku osoby fizycznej. Dotyczył przedstawienia do oceny w postępowaniu nadzorczym zarządzenia wójta, celem zbadania zgodności z prawem. Ostatni z badanych przypadków, to skierowanie przez RIO w Kielcach, w oparciu o informacje osoby fizycznej, pisma do Wojewody, dotyczącego podjętej uchwały przez radę gminy.

(akta kontroli str. 647-871)

Działaniami prewencyjnymi, wspierającymi j.s.t. w obszarze prawidłowego tworzenia prawa miejscowego, podejmowanymi przez Wojewodę w badanym okresie było m.in. publikowanie rocznych informacji o sprawowaniu przez Wojewodę nadzoru nad działalnością j.s.t., udostępnianych na stronie BIP ŚUW.

Jak wynik z informacji sporządzonej za 2017 r. podjęte przez Wojewodę tym roku w ww. zakresie działania obejmowały m.in.:

- 1) przesłano pismo o obowiązkach wynikających z art. 206-217 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe²⁹;
- 2) przekazano informację do właściwych prokuratur rejonowych w sprawie uchwał dotyczących przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi;
- 3) przekazano wyjaśnienia w sprawie podejmowanych przez samorządy uchwał dotyczących ustalania/zatwierdzania planów pracy stałych komisji rady gminy, jak również komisji rewizyjnej;

W informacji rocznej za 2018 r. wskazano natomiast m.in. na następujące działania podjęte przez Wojewodę:

- 1) zebranie i przekazanie informacji dotyczących uchwał podjętych przez organy stanowiące j.s.t. na podstawie art. 205 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe;
- 2) wystąpienie z informacją do j.s.t. w związku z art. 1-3 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, które weszły w życie z dniem 31 stycznia 2018 roku, którą dokonano zmiany niektórych

²⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 60.

przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa.

(akta kontroli str. 349, 620-621)

Dyrektor Wydziału PNK w wyjaśnieniach w tej sprawie wskazała ponadto, na zorganizowanie przez Urząd w 2017 r. spotkania z przedstawicielami nadzorowanych jednostek, poświęconemu reformie edukacji. Stwierdziła również, że obowiązujące przepisy nie przewidują obowiązku podejmowania takich działań przez Wojewodę.

(akta kontroli str. 320, 362)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wszystkie przedłożone Wojewodzie przez organy j.s.t. akty prawa miejscowego zostały objęte weryfikacją.

W 15 postępowaniach nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego nie zawiadomiono organów j.s.t., które wydały te akty o wszczęciu tych postępowań.

Niejednolitość ocen w zakresie legalności aktów prawa miejscowego spowodowała, że w odniesieniu do 8 spośród 15 poddanych analizie aktów prawa miejscowego Wojewoda nie wszczął postępowania nadzorczego, mimo że zawierały przepisy o podobnej treści do tych, których zgodność z prawem była kwestionowana przez Wojewodę w rozstrzygnięciach nadzorczych.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2017-2019 (I kw.) w DUWŚ opublikowano 4728 aktów prawa miejscowego. Nie opublikowano 19 aktów prawa miejscowego co do których wydano rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich nieważność w całości, w tym 12 przekazanych przez j.s.t. w wersji elektronicznej do publikacji i 7 nieprzekazanych.

(akta kontroli str. 1699, 1745-1746)

Dyrektor Wydziału PNK, wyjaśniła: *Wymienione akty prawne nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym z uwagi na to, iż zostały wydane do nich całkowite rozstrzygnięcia nadzorcze eliminujące z obrotu prawnego. Zgodnie z wewnętrznymi ustaleniami przyjęto zasadę, iż w przypadku wydania całkowitych rozstrzygnięć nadzorczych do analizowanych aktów uchwały nie są publikowane w dzienniku.*

(akta kontroli str. 1736)

NIK zauważa brak jednolitego podejścia w kwestii ogłaszania aktów prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym. Z przytoczonych wyjaśnień wynika, iż zgodnie z wewnętrznymi ustaleniami w przypadku wydania rozstrzygnięcia eliminującego daną uchwałę z obrotu prawnego nie jest ona publikowana w DUWŚ. Jednakże z ustaleń kontroli wynika, że były przypadki ogłaszania w Dzienniku Urzędowym aktów prawa miejscowego, wyeliminowanych z obrotu prawnego w związku z wydanymi rozstrzygnięciami nadzorczymi. Przykładowo uchwała Nr XVII/111/2016 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych

warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania została opublikowana 2 stycznia 2017 r. w Dzienniku Urzędowym, a 7 lutego 2017 r. wydane zostało rozstrzygnięcie stwierdzające nieważność tego aktu prawa miejscowego. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku uchwały Nr XXX/240/2017 Rady Gminy Falków z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Falków na lata 2018-2023 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy”. Ten akt prawa miejscowego ogłoszono 5 stycznia 2018 r. w DUWŚ, a 2 lutego 2018 r. wydane zostało rozstrzygnięcie stwierdzające jego nieważność.

Zwrócono się do trzech j.s.t., które nie przekazały w wersji elektronicznej aktów prawa miejscowego do publikacji o podanie przyczyn niewywiązania się z obowiązku ich przesłania do ogłoszenia w DUWŚ. Wójtowie gmin jako przyczynę wskazali wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały w całości.

(akta kontroli str. 2011-2022)

W przypadkach nieprzekazania przez j.s.t. aktów prawa miejscowego w wersji elektronicznej do publikacji w Dzienniku Urzędowym pracownicy Wydziału PNK nie kierowali pism w tej sprawie do tych jednostek.

(akta kontroli str. 1744)

Dyrektor Wydziału PNK, wyjaśniła między innymi: (...) *Aktualnie obowiązujące przepisy nie przyznają Wojewodzie uprawnienia do egzekwowania od organów j.s.t. obowiązku przedłożenia do publikacji w DUWŚ aktu prawa miejscowego w wersji elektronicznej. Stosownie do treści art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych obowiązek przedłożenia takiego aktu spoczywa na organie wydającym ten akt. Dlatego też nie kierowano pism w tej sprawie do j.s.t.*

(akta kontroli str. 1736)

Na podstawie badania 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 DUWŚ w terminie nieprzekraczającym 25 dni od daty wpływu tych aktów w wersji elektronicznej do Urzędu.

(akta kontroli str. 1475-1498)

W Urzędzie nie wprowadzono pisemnej procedury w celu zapobiegania wystąpienia sytuacji przekazania do publikacji i opublikowania w DUWŚ aktu prawa miejscowego, którego treść różni się od treści aktu przekazanego do nadzoru wojewody.

(akta kontroli str. 1683)

Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła między innymi: (...) *W Urzędzie stosuje się rozwiązanie mające na celu zapobieganie wystąpienia przypadku przekazania do opublikowania w dzienniku urzędowym aktu prawa miejscowego, którego treść różni się od treści aktu przekazanego do nadzoru. W sytuacjach zastrzeżeń dotyczących poprawności aktu pracownik Redakcji Dziennika kontaktuje się z pracownikiem Oddziału Obsługi Prawnej i Nadzoru oraz z osobą obsługującą Biuro Rady danej jednostki celem wyjaśnienia wątpliwości. Wynika to z polecenia ustnego i jest stosowane na co dzień.*

(akta kontroli str. 1734-1735)

2. Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK ogłoszono w DUWŚ 147 rozstrzygnięć nadzorczych ze 152 wydanych w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 256-288)

Ustalono, że cztery rozstrzygnięcia nadzorcze opublikowano w badanym okresie w terminie od 32 do 42 dni od daty ich wydania. Dotyczyły to następujących rozstrzygnięć:

- z 20 lipca 2018 r. dotyczącego uchwały Nr XL/265/2018 Rady Miejskiej w Osieku z dnia 29 czerwca 2018 roku w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Miasta i Gminy Osiek;
- z 2 sierpnia 2018 r. dotyczącego uchwały Nr XXXVIII/219/2018 Rady Miejskiej w Radoszycach z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie rozmiaru i zasad udzielania obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze oraz określania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, zatrudnionych w przedszkolu, szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę Radoszyce;
- z 23 sierpnia 2018 r. dotyczącego uchwały Rady Gminy Miedziana Góra Nr XXXVI/346/2018 z dnia 7 czerwca 2018 roku w sprawie zmiany Nr 1 mpzp sołectwa Tumlin;
- z 7 stycznia 2019 r. dotyczącego uchwały Nr IV/22/2018 Rady Gminy Złota z dnia 27 grudnia 2018 roku w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnej pomocy w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019 – 2023.

(akta kontroli str. 1694-1702)

Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła, że obowiązujące przepisy nie narzucają terminów publikacji w dzienniku urzędowym województwa rozstrzygnięć nadzorczych, w tym również wskazanych w piśmie. W świetle czego są one publikowane niezwłocznie, w miarę ich wydawania. Dłuższe terminy publikacji ww. rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do pozostałych wynikały z czasu w jakim zajmujący się tym pracownik dokonał czynności związanych z ich przygotowaniem do publikacji. Dyrektor dodała, iż niezależnie od tego podejmowane starania w zakresie jak najszybszej publikacji wydawanych rozstrzygnięć będą kontynuowane.

(akta kontroli str. 256-288, 1735)

3. Wszystkie wyroki WSA wydane w sprawach zaskarżonych aktów prawa miejscowego, które przekazano w latach 2017-2018 do publikacji (80) w DUWŚ, zostały opublikowane w terminie do pięciu dni od daty ich wpływu do Urzędu. Publikowano ich sentencje bez uzasadnień.

(akta kontroli str. 1703-1729)

Dyrektor Wydziału PNK, wyjaśniła, że: w DUWŚ publikuje się jedynie sentencje wyroków, ponieważ w takiej wersji są przesyłane do ogłoszenia przez WSA.

(akta kontroli str. 1734)

4. W DUWŚ nie publikowano wskazań, w których stwierdzono że akty prawa miejscowego zostały wydane z naruszeniem prawa.

(akta kontroli str. 1683)

Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła, że nie ma obowiązku publikacji tych wskazań.

(akta kontroli str. 1734)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie opublikowano w DUWŚ pięciu niżej wymienionych rozstrzygnięć nadzorczych:

- z 5 maja 2017 r. dotyczącego uchwały Nr XXXV/189/17 Rady Gminy w Tarłowie z dnia 29 marca 2017r. w sprawie zaliczenia drogi rolniczej do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia jej przebiegu na terenie Gminy Tarłów;
- z 5 maja 2017 r. dotyczącego uchwały Nr XXXV/190/17 Rady Gminy w Tarłowie z dnia 29 marca 2017r. w sprawie zaliczenia drogi rolniczej do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia jej przebiegu na terenie Gminy Tarłów;
- z 19 września 2018 r. dotyczącego uchwały Rady Gminy Solec-Zdrój z dnia 13 sierpnia 2018 Nr XLII/257/2018 w sprawie zmiany Nr 2 mpzp gminy Solec-Zdrój;
- z 31 października 2018 r. dotyczącego uchwały Rady Gminy Zaganańsk Nr 66/VII/2018 z dnia 26 września 2018 roku w sprawie mpzp sołectwa Gruszka
- z 8 marca 2019 r. dotyczącego uchwały Nr V/27/2019 Rady Gminy Górno z dnia 25 stycznia 2019 roku w sprawie uchwalenia mpzp Górno Bęczków.

(akta kontroli str. 256-288)

Obowiązek publikacji rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Dyrektor Wydziału PNK wyjaśniła, iż nieopublikowanie tych rozstrzygnięć było spowodowane niedopatrzeniem pracownika.

(akta kontroli str. 1735, 1740)

W trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami, rozstrzygnięcia nadzorcze, o których mowa powyżej, zostały ogłoszone w DUWŚ.

(akta kontroli str. 1684-1693)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda realizował obowiązek ogłaszania w DUWŚ aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych oraz wyroków sądów administracyjnych, które wpłynęły do Urzędu. Jednakże do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie opublikowano pięciu rozstrzygnięć nadzorczych.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Każdorazowe zawiadamianie przez Wojewodę organu j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego.
2. Stosowanie w ramach prowadzonych w Urzędzie postępowań nadzorczych jednolitych ocen dotyczących legalności aktów prawa miejscowego wydanych przez j.s.t.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Kielce, września 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Kontroler
Tadeusz Poddębniak
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis

Kontroler
Karol Pokora
specjalista kp.

.....
podpis

Zmian w treści wystąpienia pokontrolnego zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli nr KPK-KPO.443.176.2019 z 11 grudnia 2019 r. dokonał dyrektor Delegatury NIK w Kielcach.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis