



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.016.01.2019

Pan Zbigniew Rau
Wojewoda Łódzki
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi ¹ , ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Rau, Wojewoda Łódzki ² , od 9 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonywanie zadań związanych z realizacją nadzoru nad stanowieniem 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 kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli jest to niezbędne dla realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Anna Wrona, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/158/2019 z 08 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: Urząd lub ŁUW.

² Dalej: Wojewoda.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda zapewnił prawidłową organizację realizacji zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego, a przesyłane akty weryfikowane były terminowo. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych sprzyjających jednolitości sprawowanego nadzoru oraz obsada kadrowa adekwatna do wykonywanych zadań, w ocenie NIK nie były jednak wystarczające dla zapewnienia rzetelnego nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

W Urzędzie nie wprowadzono systemu/rejestru pozwalającego jednoznacznie stwierdzić, czy wszystkie akty ustanowione przez organy j.s.t., które wpłynęły do Urzędu zostały objęte nadzorem Wojewody i zbadane w obowiązującym terminie. Funkcjonujący w Wydziale Nadzoru Prawnego i Kontroli rejestr wszystkich uchwał jednostek samorządu terytorialnego⁵ (w tym również aktów prawa miejscowego), które w danym okresie wpływały do organu nadzoru nie umożliwiał – bez wglądu w akta poszczególnych spraw – monitorowania prawidłowości i terminowości sprawowanego nadzoru.

Wojewoda każdorazowo zawiadamiał organy j.s.t. o wszczęciu postępowania w sprawie kontroli legalności uchwały, a rozstrzygnięcia nadzorcze wydawał w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały (zarządzenia).

W przypadku 56% wszczętych postępowań w sprawie kontroli legalności uchwały Wojewoda odstąpił od wydania rozstrzygnięć nadzorczych z uwagi na zobowiązanie j.s.t. do uchylenia bądź zmiany kwestionowanej uchwały, co w ocenie NIK było działaniem pozaprawnym. NIK zauważa, że w 40% przypadków j.s.t. uchylili/zmienili niezgodny z prawem akt po upływie 30 dni od daty wpływu uchwały do organu nadzoru, tj. już po terminie na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez Wojewodę. Skutkowało to funkcjonowaniem w obiegu prawnym niezgodnych z prawem uchwał nawet przez kilka miesięcy.

W celu prawidłowego tworzenia prawa przez j.s.t. podejmowano wobec tych jednostek działania informacyjne, szkoleniowe i wspierające. Pomimo, iż funkcjonujący w Urzędzie sposób sprawowania nadzoru, polegający na podziale na zespoły merytoryczne zajmujące się określonymi rodzajami zagadnień sprzyjał jednolitości dokonywanych ocen, Wojewoda nie zapewnił w pełni jednolitej linii orzeczniczej w rozstrzygnięciach nadzorczych w sprawach o analogicznym stanie faktycznym i prawnym. W siedmiu badanych uchwałach Wojewoda nie stwierdził ich nieważności, pomimo iż w analogicznych stanach faktycznych ta sama nieprawidłowość stanowiła podstawę wydania rozstrzygnięć nadzorczych. NIK zauważa, że pomimo uznania przez Wojewodę, że nieprawidłowość stwierdzona w ww. uchwałach nie ma charakteru istotnego i nie stanowi samodzielnej podstawy do stwierdzenia nieważności aktu, Wojewoda nie wydał wskazań, że akt prawa miejscowego wydano z naruszeniem prawa.

Wojewoda wywiązywał się z obowiązku publikowania aktów prawa miejscowego. Przypadki nieopublikowania tych aktów, bądź ich ogłoszenia z wielomiesięcznym opóźnieniem wynikały z nieprzekazania ich do publikacji przez j.s.t. Wojewoda nie ogłaszał natomiast na bieżąco rozstrzygnięć nadzorczych – 18% rozstrzygnięć nie zostało opublikowanych w ogóle bądź ze znacznym opóźnieniem. Wyroki Sądu publikowane były niezwłocznie w przypadkach, w których Sąd przesłał je do publikacji.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli w ramach nieniejszej kontroli formułuje ocenę ogólną i oceny cząstkowe w formie opisowej.

⁵ Dalej: j.s.t.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonywanie zadań związanych z nadzorem nad stanowaniem prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

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

Opis stanu faktycznego

Nadzór nad stanowaniem prawa przez j.s.t. należał zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁶ do zadań Wydziału Nadzoru Prawnego i Kontroli⁷ – Oddziału Nadzoru Prawnego i Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego⁸. W Oddziale zatrudnionych było 23 pracowników (w tym Kierownik), z czego oceną legalności uchwał i zarządzeń organów j.s.t. zajmowało się w okresie objętym kontrolą 16 pracowników – 14 z wykształceniem wyższym prawniczym⁹ i dwóch z wykształceniem wyższym administracyjnym. W kontrolowanym okresie skład osobowy pracowników zajmujących się oceną legalności uchwał ulegał nieznacznym zmianom – oceny legalności uchwał na dzień 1 stycznia 2017 r. dokonywało 14 osób (13,5 etatu), a na dzień zakończenia kontroli – 15 osób (14,5 etatu)¹⁰. W zakresach czynności tych pracowników ujęto m.in. zadania z zakresu analizy legalności uchwał i zarządzeń j.s.t. we współdziałaniu z komórkami merytorycznymi Urzędu, w tym przygotowywanie projektów zawiadomień o wszczęciu postępowania nadzorczego, rozstrzygnięć nadzorczych, wskazań, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa oraz wezwań do usunięcia naruszenia prawa, a także prowadzenie nadzoru nad działalnością związków i stowarzyszeń j.s.t. Nie określono sposobu realizacji tych obowiązków.

(akta kontroli str. 6-62, 70-89, 1127)

W Urzędzie nie opracowano zasad ani procedur postępowania w ramach sprawowania nadzoru nad prawidłowością stanowania prawa miejscowego przez organy j.s.t.. Zgodnie z przyjętą praktyką, pracownicy Oddziału do których zadań należała analiza legalności uchwał i zarządzeń j.s.t. podzieleni zostali na na pięć zespołów tematycznych¹¹. W skład każdego zespołu wchodziły po trzy osoby (w jednym cztery), w tym co najmniej jeden radca prawny. Przy dokonywaniu analiz korzystano także z opinii merytorycznych wydziałów Urzędu i organów administracji zespolonej (opisano poniżej).

⁶ Wprowadzony zarządzeniem Wojewody Łódzkiego nr 186/2016 z 25 lipca 2016 r.

⁷ Dalej: Wydział.

⁸ Dalej: Oddział.

⁹ W tym dziewięciu radców prawnych.

¹⁰ Zespół I – bez zmian, zespół II – od 19.11.2018 r. do 14.01.2019 r. – 2 etaty; od 15.01.2019 r. – 3 etaty, zespół III – od 27.05.2017 r. do 31.03.2018 r. – 2 etaty; od 1.04.2018 r. do 31.03.2019 r. – 2,5 etatu; od 1.03.2019 r. – 3 etaty, zespół IV – od 1.02.2017 r. do 3.05.2017 r. – 1 etat; od 4.05.2017 r. do 30.07.2017 r. – 2 etaty; od 1.08.2017 r. do 31.12.2017 – 3 etaty; od 1.01.2018 do 4.09.2018 r. – 2 etaty; od 5.09.2018 – 3 etaty, zespół V – od 1.01.2017 do 23.07.2017 – 2,5 etatu; od 24.07.2017 do 3.12.2017 r. – 3 etaty; od 4.12.2017 r. do 20.03.2018 r. – 2,5 etatu; od 21.03.2018 r. do 25.01.2019 r. – 3 etaty; od 26.01.2019 r. – 2,5 etatu.

¹¹ Zespół I – m.in. akty z zakresu aglomeracji, rewitalizacji, zagospodarowania przestrzennego, ułatwień w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, użytków ekologicznych, tzw. ustawy krajobrazowej, przyrody i środowiska, reklam, zabytków; zespół II – m.in. akty z zakresu pomocy społecznej, PFRON, wspierania rodzin i pieczy zastępczej, statutów j.s.t., zmian granic gminy, herbów, flag i odznaczeń, zapobiegania przestępczości, kandydatów do RIO, umorzeń, rozłożenia na raty, należności pieniężnych, nadwyżek środków obrotowych, aportów do spółek; zespół III – m.in. akty z zakresu sportu, kultury i sztuki, bibliotek, oświaty, zmiany nazw miejscowości, strategii rozwoju gminy, diety radnych i sołtysów, zwrotu kosztów podróży służbowych, dotacji, egzekucji administracyjnej; zespół IV – m.in. akty z zakresu zdrowia publicznego, obiektów użyteczności publicznej, nazewnictwa ulic, rond, mostów, pomników, wyborów, wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, repatriacji; zespół V – m.in. akty z zakresu cmentarzy, ustawy o czystości i porządku, wody i ścieków, odpadów, gospodarki nieruchomościami, gospodarki komunalnej, straży gminnych, zwierząt.

(akta kontroli str. 63-68)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła m.in. że rozwiązanie takie wprowadzono w kwietniu 2016 r. celem zapewnienia jednolitości prowadzonych postępowań nadzorczych(...) obecna organizacja pracy oddziału nadzoru została ustalona ustnym poleceniem Dyrektora Wydziału, który stosownie do zapisów Regulaminu ŁUW odpowiada za właściwą organizację pracy. Podziału na zespoły dokonano w oparciu o posiadany zasób kadrowy z uwzględnieniem jak najbardziej równoważnego rozłożenia zadań między zespoły. Założeniem wprowadzenia takiej organizacji pracy było wzmocnienie jednolitości oceny legalności aktów podejmowanych przez j.s.t. Brak formalnego uregulowania takiej organizacji pracy w drodze wewnętrznego aktu nie wywoływał negatywnych skutków. Osoby zajmujące się rozdziałem uchwał w poszczególnych zespołach zostały wyznaczone ustnym poleceniem Dyrektora Wydziału. W zespołach pracują radcowie prawni świadczący pracę w siedzibie urzędu w wymiarze 24/12 godzin w tygodniu, dlatego też rozdziałem uchwał i zarządzeń zajmują się pracownicy świadczący pracę 5 dni w tygodniu. Pozwala to na płynne przekazywanie wpływających aktów, a także bieżącą (zgodnie z przyjętym systemem) kontrolę, na jakim etapie znajduje się prowadzona sprawa.

(akta kontroli str. 1103-1110)

Pracownicy Oddziału nie posiadali upoważnień do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych w imieniu Wojewody. Wojewoda upoważnił natomiast Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego i Kontroli¹² oraz jego zastępcę do prowadzenia w jego imieniu spraw z zakresu nadzoru nad działalnością organów j.s.t. – z wyłączeniem wydawania rozstrzygnięć nadzorczych oraz zaskarżania uchwał i zarządzeń do sądu administracyjnego. Na czas nieobecności Dyrektora i Zastępcy Dyrektora Wydziału, ww. upoważnienie posiadał także Kierownik Oddziału.

(akta kontroli str. 90-114)

Sprawy związane ze sprawowaniem nadzoru nie były przedmiotem okresowych ocen. Były natomiast przedmiotem informacji przedstawianych przez Dyrektora Wydziału na cyklicznych naradach z kierownictwem Urzędu. Na naradach przedstawiano informacje na temat najważniejszych spraw zrealizowanych w poprzednim miesiącu i zaplanowanych na kolejny miesiąc (np. przygotowanie projektu rozstrzygnięcia nadzorczego w danej sprawie, wydanie zarządzenia zastępczego, przygotowanie odpowiedzi do WSA, przygotowanie odpowiedzi na skargi obywateli lub j.s.t. dotyczące uchwał i zarządzeń). Na naradach nie dokonywano oceny realizacji zadań z zakresu nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t..

(akta kontroli str. 1111-1126)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że sprawy związane ze sprawowaniem nadzoru podlegały bieżącej ocenie kierownictwa Urzędu i z tego względu nie były przedmiotem dodatkowych ocen okresowych.

(akta kontroli str. 1103-1110)

W Urzędzie nie wprowadzono systemu zarządzania jakością ani innych uregulowań wewnętrznych, w których określono by tryb sprawowania nadzoru nad realizacją zadań. W celu zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, wprowadzono Procedurę kontroli zarządczej¹³. Zgodnie z Procedurą, Dyrektorzy poszczególnych wydziałów Urzędu składali do Oddziału Organizacyjnego Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli oświadczenia o

¹² Zarówno obecnego, jak poprzedniego.

¹³ Wprowadzonej zarządzeniem nr 258/2016 Wojewody Łódzkiego z dnia 28 października 2016 r. w sprawie kontroli zarządczej w ŁUW w Łodzi, zmienionej zarządzeniami Wojewody Łódzkiego nr 276/2016 z 25 listopada 2016 r., nr 22/2017 z dnia 1 lutego 2017 r. i nr 178/2018 z 31 października 2018 r., dalej: Procedura.

stanie kontroli zarządczej i kwestionariusze wskazujące strategiczny cel danego wydziału określony w perspektywie rocznej. W formie elektronicznej przesyłali także kwestionariusze samooceny w zakresie wydziału oraz zbiorcze zestawienie kwestionariuszy samooceny kontroli zarządczej wypełnione przez pracowników.

(akta kontroli str. 168-205, 219-259)

W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za lata 2017 i 2018 kolejni Dyrektorzy Wydziału wskazali, że adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza funkcjonowała w ograniczonym stopniu. Zastrzeżenia dotyczyły niewystarczającej obsady kadrowej w stosunku do realizowanych zadań oraz zbyt długotrwałego procesu obsadzania wakatów.

(akta kontroli str. 206-218)

Wyjaśniając, jakie działania podjęto celem zwiększenia obsady kadrowej Dyrektor Wydziału podała, że Kierownictwo Wydziału występowało o przeprowadzenie naboru wewnętrznego, zewnętrznego oraz na zastępstwo. W jej ocenie, w wyniku podjętych działań aktualna sytuacja kadrowa, mając na uwadze obecne możliwości kadrowe ŁUW, jest wystarczająca do realizacji zadań.

(akta kontroli str. 1103-1110)

Jako priorytetowy cel do realizacji na przestrzeni kolejnych lat wskazano w kwestionariuszach celu na lata 2018 i 2019 zgodność działania organów j.s.t. z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Miernikiem był stosunek liczby rozstrzygnięć nadzorczych do liczby sprawdzonych aktów normatywnych. Jego wartość do osiągnięcia na rok 2018 określono na poziomie 0,01%, a na 2019 rok – 1%.

(akta kontroli str. 210-212, 217)

Wyjaśniając dlaczego przyjęto taki miernik, Dyrektor Wydziału podała: *przy wyznaczaniu wskazanego miernika uznano, że obrazuje on wykonanie celu jakim jest zgodność działania organów jednostek z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Powyższe potwierdzone zostało przez Zespół ds. kontroli zarządczej, który dokonywał okresowej analizy w tym zakresie. W ocenie Zespołu taka konstrukcja miernika pozwalała zobrazować skuteczność i efektywność pracy Oddziału Nadzoru.*

(akta kontroli str. 1103-1110)

W ocenie NIK zarówno cel, jak i przyjęty miernik nie był adekwatny do zadań realizowanych przez Wydział. Z ustaleń kontroli NIK wynika ponadto, że wartość tego miernika uzyskana przez Urząd w latach 2017-2018 (0,001% - w 2017 r. oraz 0,1 % - w 2018 r.) nie przedstawiła rzeczywistych danych dotyczących zgodności działania organów j.s.t. z przepisami prawa, gdyż przy jego wyliczaniu nie uwzględniano przypadków odstępowania przez Wojewodę od wydawania rozstrzygnięć nadzorczych w przypadku zobowiązania się j.s.t. do samodzielnego skorygowania aktów prawa miejscowego przesłanych do nadzoru Wojewody, w przypadku których pracownicy Oddziału stwierdzili występowanie istotnych nieprawidłowości (o czym będzie mowa w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 210-212, 217)

Zgodnie z procedurą kontroli zarządczej, w Urzędzie powołano zespół do spraw koordynacji systemu kontroli zarządczej, do którego zadań należała m.in. analiza ww. materiałów źródłowych sporządzonych przez dyrektorów wydziałów¹⁴. Na podstawie wyników tej analizy zespół sporządzał do 10 marca każdego roku dla

¹⁴ W analizach za lata 2017 i 2018 wskazano na konieczność większego uczestniczenia pracowników w procesie weryfikacji kontroli zarządczej oraz przeanalizowanie wewnątrz Wydziału zagadnień, w których pracownicy wyrazili negatywne opinie co do ich realizacji.

Dyrektora Generalnego Urzędu informację o stanie kontroli zarządczej w poszczególnych wydziałach za poprzedni rok. Z informacji wynika, że w ankietach pracowniczych (wypełnionych w 2017 r. tylko przez siedmiu pracowników Wydziału a w 2018 r. przez 17) nie zasygnalizowano problemu związanego z niskim stanem zatrudnienia, a Wydział zrealizował zakładane cele określone przyjętym miernikiem. W kwestionariuszach samooceny wypełnionych przez dyrektorów udzielono wyłącznie odpowiedzi pozytywnych, zaś w wypełnionych przez pracowników odpowiedzi negatywne dotyczyły m.in. zasad etycznego postępowania oraz jasności zasad awansowania i wynagradzania (nie dotyczyły zgadnień dotyczących realizacji zadań).

(akta kontroli str. 168-218, 260-274)

Dla procesu nadzoru nad uchwałami i zarządzeniami j.s.t. Dyrektor Wydziału wprowadził w Oddziale tzw. mapę procesu¹⁵ obrazującą poszczególne jego etapy, terminy, osoby odpowiedzialne. Zgodnie z zasadami postępowania określonymi w ww. mapie procesu niezwłocznie po przyjęciu przez sekretariat Wydziału uchwał i zarządzeń przesłanych przez j.s.t. w wersji „papierowej” oraz pism przewodnich do nich w systemie EZD¹⁶, pracownik sekretariatu nanosił datę wpływu i przekazywał je do Oddziału. Wyznaczony pracownik Oddziału dokonywał wstępnej analizy przekazanych uchwał i zarządzeń a następnie przekazywał je wg ustaleń wyznaczonym pracownikom zespołów. Jednocześnie, zgodnie z przyjętą praktyką, pracownik odpowiedzialny za przekazywanie uchwał zespołom, przekazywał kserokopie lub skany ww. uchwał i zarządzeń do zaopiniowania zgodnie z właściwością rzeczową przez merytoryczne wydziały Urzędu i organy administracji zespolonej¹⁷. Następnie wyznaczony pracownik zespołu dokonywał rozdzielania uchwał i zarządzeń j.s.t. oraz otrzymanych w systemie EZD skanów pism przewodnich między pracowników zespołu.

Pracownicy, którzy dokonywali oceny legalności uchwał i zarządzeń w zakresie ich zgodności z prawem w przypadku wątpliwości w zakresie zgodności z prawem danego aktu wszczynali postępowanie nadzorcze w sprawie kontroli legalności uchwały/zarządzenia. W pozostałych przypadkach – składali na akcie podpis z pieczęcią opatrzoną datą. Pracownicy nie dokonywali na akcie innych zapisów (poza podpisem) przedstawiających wyniki przeprowadzonej weryfikacji aktu pod kątem jego zgodności z prawem. Analiza losowo wybranych 50 uchwał, co do których nie wszczęto postępowania nadzorczego wykazała, że na każdej z nich widnieje podpis osoby weryfikującej daną uchwałę, pieczęć oraz data. W żadnym przypadku data nie była późniejsza niż 30 dni od daty wpływu uchwały do Urzędu.

(akta kontroli str. 115-125, 611-783)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła: *Ustaleniem kierownictwa Wydziału przyjęto, że opatrzenie aktu j.s.t. podlegającego nadzorowi podpisem z pieczęcią i datą przez pracownika jest równoznaczne z jego sprawdzeniem. Metoda ta stosowana jest w Oddziale nadzoru od wielu lat. Przyjęta procedura potwierdzała dokonanie weryfikacji danego aktu. Podobne procedury stosowane są powszechnie w przypadku akceptacji treści dokumentów wewnętrznych (...) w przypadku pojawiających się wątpliwości dotyczących określonych uchwał lub zarządzeń j.s.t.,*

¹⁵ 25 lutego 2016 r. i 23 stycznia 2019 r.

¹⁶ Elektroniczne Zarządzanie Dokumentami – przyjęty w Urzędzie system elektronicznego dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw dla Urzędu wprowadzony zarządzeniem nr 284/2013 Wojewody Łódzkiego w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonywania czynności kancelaryjnych w ŁUW w Łodzi, dziewięciokrotnie zmienianym.

¹⁷ W zależności od przedmiotu uchwały/zarządzenia przekazywane były do: Wydziału Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej, Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w Łodzi, Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Łódzkiego Kuratora Oświaty, Delegatur Krajowego Biura Wyborczego.

w Oddziale wypracowano praktykę spotkania się członków wszystkich zespołów wraz z Kierownikiem i Dyrekcją w celu omówienia problematycznych zagadnień i przyjęcia właściwego rozwiązania. Spotkania nie były dokumentowane.

(akta kontroli str. 1103-1110, 1033-1037)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 8.491 aktów prawa miejscowego – 2.978 w 2017 roku, 4.147 w 2018 roku i 1.366 w I kwartale 2019 roku. Na jednego pracownika Oddziału wchodzącego w skład Zespołów utworzonych do oceny aktów prawa miejscowego przypadało do analizy średnio 213 aktów prawa miejscowego w 2017 r., 286 aktów w 2018 r. i 94 akty w I kwartale 2019 r.

Biorąc pod uwagę, że liczba dni roboczych w 2017 i 2018 r. wynosiła po 250¹⁸, 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 pracownika Oddziału przypadało do weryfikacji średnio 0,95 aktu prawa miejscowego w 2017 r., 1,28 w 2018 r. i 1,7 w I kwartale 2019 r.

(akta kontroli str. 69, 367)

Dyrektor Wydziału oświadczyła, że ustalanie obciążenia pracowników jedynie na podstawie liczby aktów prawa miejscowego przekazywanych przez j.s.t. nie obrazuje rzeczywistego obciążenia pracą związanego ze sprawowaniem nadzoru nad prawidłowością stanowienia prawa j.s.t. Akty prawa miejscowego stanowią w każdym roku zaledwie około 1/3 wszystkich uchwał, które wpływają do Urzędu w celu oceny ich zgodności z prawem (w 2017 r. - 28,32 %, w 2018 r. - 32,14 %, w 2019 r. (I kw.) - 37,35 %, za cały kontrolowany okres – 31,36 %). Dla ustalenia średniej liczby uchwał i zarządzeń jakie przypadają na pracownika zajmującego się analizą legalności aktów należałoby uwzględnić liczbę uchwał i zarządzeń przesłanych ogółem do Wojewody Łódzkiego w danym roku, nie tylko tych stanowiących akty prawa miejscowego. Ponadto, ze względu na charakter poszczególnych uchwał i zarządzeń ww. dane nie obrazują nakładu pracy związanego z analizą legalności tych aktów wynikającą z różnicy złożoności oceny legalności poszczególnych aktów oraz koniecznością podejmowania dodatkowych działań przez pracowników, np. w przypadku zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego przez organy j.s.t. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi¹⁹, a następnie wyroku WSA do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie²⁰.

(akta kontroli str. 368)

W Urzędzie nie prowadzono odrębnej ewidencji (rejestru) dotyczącej aktów prawa miejscowego wpływających do nadzoru Wojewody. W Wydziale prowadzono w programie Microsoft Office Excel rejestr wszystkich uchwał j.s.t. (w tym również aktów prawa miejscowego), które w danym okresie wpływały do organu nadzoru. W rejestrze odnotowywano: datę wpływu uchwał z danej j.s.t. do Urzędu, numer sesji oraz datę posiedzenia rady. Wskazywano liczbę uchwał, które wpłynęły do Urzędu oraz tych, które zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej²¹. Rejestr wskazywał też liczbę uchwał przekazanych do poszczególnych zespołów. Rejestr nie umożliwiał sprawowania nadzoru nad terminowością i prawidłowością badania poszczególnych aktów prawnych – nie zawierał m.in. informacji kiedy i komu dana uchwała została przekazana do oceny legalności, czy i kiedy wykonane zostało to zadanie oraz jaki był jego wynik, w tym kiedy i jakie rozstrzygnięcie podjęto.

¹⁸ <https://samozatrudnienie.kalkulator-plac.eu/ilosc-dni-roboczych-wymiar-czasu-pracy>.

¹⁹ Dalej: WSA

²⁰ Dalej: NSA

²¹ Dalej: RIO

Bieżące monitorowanie przez kierownictwo Wydziału sposobu i terminowości dokonania analizy aktów prawa miejsc wymagało wglądu do akt danej sprawy. Fakt przekazania uchwał poszczególnym pracownikom do oceny legalności był rejestrowany poprzez adnotację na kopiach pism przekazujących akty z danej sesji.

(akta kontroli str. 1038-1050, 1161-1163)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że rejestr powstał w celu usprawnienia pracy Wydziału (...) *pomimo pewnych oczywistych ograniczeń technicznych, w których funkcjonuje (np. brak możliwości zeskanowania uchwały i importowania jej bezpośrednio do rejestru), jest pomocnym narzędziem w sprawowaniu nadzoru. W dotychczasowej praktyce uznano prowadzenie rejestru w takiej formie za wystarczające.* Dyrektor Wydziału wskazała ponadto, że (...) *Zespół I prowadzi rejestr w formie papierowej, w którym zawarte są informacje kiedy i komu dana uchwała została przekazana do oceny legalności oraz kiedy i jakie rozstrzygnięcie podjęto. W pozostałych zespołach pracownicy rejestrują fakt przekazania poszczególnych uchwał poprzez adnotacje na kopiach pism przekazujących akty z danej sesji. Obieg dokumentów wpływających do Oddziału oraz sporządzane na tych dokumentach adnotacje umożliwiają sprawowanie nadzoru nad terminowością i prawidłowością badania poszczególnych aktów prawnych. Dla dodatkowego zwiększenia przejrzystości procesu obiegu dokumentów pomocny mógłby być system elektroniczny/informatyczny przeznaczony do prowadzenia nadzoru prawnego nad aktami j.s.t. oraz umożliwiający zarządzanie i dokonywanie szczegółowych analiz w tym zakresie. Podejmowano działania w celu zapoznania się z możliwością korzystania z takiego systemu w ŁUW, nie występowało jednak dotychczas do kierownictwa Urzędu o zakup takiego oprogramowania.*

(akta kontroli str. 1103-1110)

Rejestr rozstrzygnięć nadzorczych prowadzony był w systemie EZD (spis spraw) pod numerem 4131, tj. „Wszczynianie i prowadzenie postępowań zmierzających do usunięcia naruszenia prawa i nieważności aktów prawnych samorządu terytorialnego”. Zamieszczano w nim rok, nr rozstrzygnięcia nadzorczego, tytuł (tj. czego sprawa dotyczy), nazwisko prowadzącego sprawę. Po wybraniu konkretnej sprawy można było pozyskać szczegóły m.in. korespondencję w sprawie, zawiadomienie o wszczęciu itp. Rozstrzygnięcia nadzorcze wydawane przez Wojewodę Łódzkiego dotyczące aktów prawa miejscowego były ponadto ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i udostępniane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej ŁUW.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1050)

W Urzędzie prowadzony był także rejestr spraw przed sądami dotyczących uchwał i zarządzeń j.s.t. – również w formie elektronicznej. Rejestr spraw sądowych uwzględniał strony postępowania przed sądem administracyjnym, wyznaczony termin rozprawy, sąd przed którym toczy się postępowanie, informacje o tym czego dotyczy sprawa, sposób rozstrzygnięcia sądu i ewentualne dodatkowe uwagi. Rejestr służył monitorowaniu na jakim etapie jest dana sprawa oraz zapewnieniu każdorazowego udziału radcy prawnego w rozprawie przed sądem administracyjnym.

(akta kontroli str. 1051-1061)

Kierownictwo Oddziału nie dokonywało w sposób udokumentowany monitoringu (sprawdzenia) prawidłowości realizacji zadań związanych z wykonywaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego. Poza utworzeniem zespołów tematycznych nie prowadzono szkoleń ani nie podejmowano innych udokumentowanych działań w celu zapewnienia prawidłowości i jednolitości oceny aktów miejscowego.

Dyrektor wyjaśniła, że w celu zapewnienia prawidłowości i jednolitości ocen aktów organizowano spotkania pracowników z kierownictwem Wydziału. Nie prowadzono dokumentacji w tym zakresie.

(akta kontroli str.1161-1163)

Realizacja zadań związanych z wykonywaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego nie była w kontrolowanym okresie objęta kontrolą, audytem wewnętrznym ani przeglądem. Jako podstawę do wyboru tematów kontroli planowych i audytów sporządzano analizy ryzyk, w których ryzyka dotyczące sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t. (obszar kontroli nadzorczej) oszacowano na poziomie średnim.

(akta kontroli str. 274)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że nie dostrzeżono nieprawidłowości, które skłaniałyby do przeprowadzenia audytu wewnętrznego w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1033-1037)

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

Opis stanu faktycznego

W latach objętych kontrolą j.s.t. przesłały do Wojewody łącznie 27.075 uchwał i zarządzeń, z czego 8.491 stanowiły akty prawa miejscowego:

- w 2017 roku przesłano 10.517 uchwał i zarządzeń, w tym 2.978 stanowiących akty prawa miejscowego: 2.788 wydanych przez organy gmin, 166 wydanych przez organy powiatów, 24 wydane przez organy samorządu województwa łódzkiego,
- w 2018 roku przesłano 12.901 uchwał i zarządzeń, w tym 4.147 stanowiących akty prawa miejscowego: 3.916 wydanych przez organy gmin, 210 wydanych przez organy powiatów, 21 wydanych przez organy samorządu województwa łódzkiego,
- w I kwartale 2019 roku przesłano 3.657 uchwał i zarządzeń, w tym 1.366 stanowiących akty prawa miejscowego: 1.309 wydanych przez organy gmin, 38 wydanych przez organy powiatów, 19 wydanych przez organy samorządu województwa łódzkiego.

(akta kontroli str. 367)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda wydał 144 rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność aktu prawa miejscowego (w całości lub części), z czego 59 w 2017, 82 w 2018 i 3 w I kwartale 2019 r. Dotyczyły one aktów prawa miejscowego z zakresu różnych sfer działania j.s.t, w tym m.in.: ład przestrzennego, oświaty, gospodarki wodnej, statutów gmin, regulaminów czystości i porządku.

Wszystkie rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność zostały wydane w terminie nie przekraczającym 30 dni od dnia doręczenia do Urzędu aktu prawa miejscowego (tj. uchwały lub zarządzenia).

(akta kontroli str. 275-306)

W wyniku analizy rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w stosunku do aktów prawa miejscowego z trzech grup tematycznych²² stwierdzono, że Wojewoda wskazywał w nich na następujące nieprawidłowości stanowiące podstawę do wydania ww. rozstrzygnięć nadzorczych:

²² akty prawa miejscowego dotyczące zaopatrzenia w wodę (taryfy i regulaminy), akty prawa miejscowego dotyczące regulaminów czystości i porządku, akty prawa miejscowego dotyczące gospodarowania nieruchomościami.

- w przypadku aktów prawa miejscowego dotyczących zaopatrzenia w wodę – regulaminów²³ – m.in. naruszenia prawa przez wprowadzanie bez upoważnienia ustawowego nowych pojęć oraz nieuprawnioną modyfikację definicji pojęć ustawowych, wprowadzenie zapisów przekraczających zakres upoważnienia ustawowego oraz modyfikację uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Za istotne naruszenie prawa Wojewoda uznał także postanowienia regulaminów, zgodnie z którymi, w sprawach nie objętych regulaminem obowiązują przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a w szczególności ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków²⁴ wraz z przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie. Wskazany przepis Wojewoda uznał za niedopuszczalny, wynika z niego bowiem, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje regulamin, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego,
- w przypadku aktów prawa miejscowego dotyczących regulaminów czystości i porządku²⁵ - m.in.: powielania bądź modyfikacji uregulowań ustawowych, zapisów regulaminów dotyczących wskazania warunków mycia pojazdów samochodowych poza myjniami oraz warunków naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi (przekroczenie delegacji ustawowej poprzez wskazanie warunków a nie wymagań), wymagań dla zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe i pojemników na odpady opakowaniowe (przekroczenie delegacji ustawowej bowiem te wymagania zostały uregulowane w innej ustawie), utrzymania zwierząt domowych, warunków wyprowadzania psa w miejsca publiczne, obowiązków prowadzących hodowlę zwierząt gospodarskich, konieczności zbierania odpadów komunalnych w pojemnikach spełniających wymagania obowiązujących norm i przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zapewnienia miejsc na pojemniki zgodnie z odrębnymi przepisami, utrzymania zwierząt domowych, przeprowadzenia deratyzacji przez właścicieli nieruchomości (we wszystkich ww. przypadkach przekroczenie delegacji ustawowej),
- w przypadku aktów prawa miejscowego dotyczących gospodarowania nieruchomościami²⁶ - m.in. modyfikacji zapisów ustawowych, a także wprowadzenia niezgodnej z prawem regulacji wyrażającej generalną zgodę organowi wykonawczemu gminy na odstąpienie od przetargowego trybu oddawania nieruchomości gminnych w dzierżawę lub najem po spełnieniu określonych warunków²⁷, a także regulacji, w której ustalono, że zawarcie umowy dzierżawy lub najmu na czas oznaczony dłuższy niż 10 lat oraz na czas nieoznaczony wymaga podjęcia uchwały przez Radę. Wojewoda uznał, że wskazane zapisy uchwały modyfikują i naruszają art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁸.

(akta kontroli str. 275-306, 443-490)

²³ Cztery rozstrzygnięcia nadzorcze.

²⁴ Dz. U z 2019 r., poz. 1437

²⁵ Trzy rozstrzygnięcia nadzorcze.

²⁶ Jedno rozstrzygnięcie nadzorcze.

²⁷ jeżeli oddanie w dzierżawę lub najem następuje na rzecz osoby, która korzystała z nieruchomości na podstawie umowy dzierżawy lub najmu przez okres co najmniej 3 lat, pod warunkiem zadeklarowania zamiaru zawarcia kolejnej umowy na co najmniej 1 miesiąc przed upływem terminu obowiązywania poprzedniej umowy, wywiązania się przez stronę z postanowień umowy oraz zachowania dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości.

²⁸ Dz.U. z 2018 poz. 2204.

Ustalono, że w rozstrzygnięciu nadzorczym do uchwały nr XXI/118/16 Rady Gminy Piątek z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Piątek zostało przywołane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków²⁹, podczas gdy ww. rozporządzenie przestało obowiązywać z dniem 16 sierpnia 2006 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków,

(akta kontroli str. 469-477)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że ww. rozporządzenie zostało powołane omyłkowo. W czasie uchwalenia uchwały nr XXI/118/16 Rady Gminy Piątek z dnia 16 listopada 2016 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków³⁰, którego § 18 ust. 1 reguluje zasady ustalania ilości pobranej wody w przypadku nieprawidłowego działania wodomierza głównego w analogiczny sposób jak czynił to § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r. Tym samym fakt powołania poprzednio obowiązującego rozporządzenia w treści uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego nie mógł mieć wpływu na odmienną ocenę zgodności z prawem zakwestionowanego zapisu § 24 Regulaminu wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Piątek.

(akta kontroli str. 1129-1133)

Nie było przypadków wstrzymania przez Wojewodę wykonania aktu prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 275-306)

Wojewoda wyjaśnił, że wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia jest uprawnieniem fakultatywnym, a nie obowiązkiem organu nadzoru. Organ nadzoru wszczynając postępowanie nadzorcze każdorazowo bada czy wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia jest zasadne. W każdym badanym przypadku należy mieć na uwadze ewentualne konsekwencje dla j.s.t. lub jej mieszkańców, które może spowodować takie wstrzymanie i indywidualnie przeanalizować konkretny stan faktyczny i prawny. Jednocześnie Wojewoda dodał, że postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia były wydawane w kontrolowanym okresie, ale nie dotyczyły aktów prawa miejscowego³¹.

(akta kontroli str. 1089-1092)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda wydał 20 wskazań stwierdzających, iż akt prawa miejscowego wydano z naruszeniem prawa, w tym 13 w 2017 r. i siedem w 2018 r. Uchwały, w odniesieniu do których wydano te wskazania dotyczyły przede wszystkim zmian/nadania nazw ulic, a także uchwalenia/zmian statutów gmin. Dwa³² z nich wydano w terminie przekraczającym 30 dni (po 39 i po 47 dniach) od daty doręczenia aktu przez wójta (burmistrza, prezydenta) do Wojewody.

²⁹ Dz. U. z 2002 r., Nr 26, poz. 257.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1701.

³¹ np. sprawa PNIK-I.4131.53.2019, w której 25 stycznia 2019 r. wstrzymano wykonanie zarządzenia 292/2018/P Prezydenta Miasta Pabianic z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora Szkoły Podstawowej nr 14 im. Stanisława Staszica w Pabianicach. Organ nadzoru wziął pod uwagę trudne do odwrócenia konsekwencje organizacyjne w szkole, jakie mogłyby powstać w wyniku rozstrzygnięcia powyższego konkursu. Sprawa zakończyła się wydaniem przez Wojewodę Łódzkiego rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność ww. zarządzenia w dniu 11 lutego 2019 r.

³² Wskazania do uchwały Nr XXXVII/318/17 Rady Miejskiej w Białej Rawskiej z dnia 15 września 2017 r. w sprawie zmiany nazw ulic w Białej Rawskiej i uchwały Nr XXIX/201/2017 Rady Gminy Radomsko z dnia 1 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany nazwy ulicy „Janka Krasickiego” w miejscowości Strzałków na „Ignacego Krasickiego”.

(akta kontroli str. 307-323)

Wojewoda wyjaśnił, że wykładnia literalna przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym³³, art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym³⁴ oraz art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa³⁵ prowadzi do wniosku, że termin 30 dni od dnia doręczenia zastrzeżono wyłącznie do orzekania o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części. *Terminu tego nie stosuje się zatem do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa na podstawie art. 91 ust. 4 usg, art. 79 ust. 4 usp oraz art. 82 ust. 5 usw, które zresztą wprost stanowią, że nie stwierdza się wówczas nieważności analizowanej uchwały lub zarządzenia.*

(akta kontroli str.1089-1092)

Wskazania dotyczyły niewłaściwych podstaw prawnych podejmowanych uchwał³⁶, omyłek pisarskich w treści uchwał, niewłaściwych danych promulgacyjnych ustaw stanowiących podstawę podejmowanych uchwał oraz powtórzenia bądź zawierania zbędnych zapisów w treści uchwał.

Nie wystąpiły przypadki wydania wskazań w trzech ww. grupach tematycznych objętych kontrolą NIK.

(akta kontroli str. 310-323)

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

Opis stanu
faktycznego

1. W wyniku badania dokumentacji dotyczącej postępowań wszczętych w sprawie 20 aktów prawa miejscowego, które zakończyły się wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzono, że Wojewoda każdorazowo zawiadamiał organy j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego w celu kontroli legalności uchwały³⁷. W zbadanych sprawach okres między wpływem uchwały do organu nadzoru, a zawiadomieniem wahał się od 3 do 23 dni.

Wystąpiły trzy przypadki zawiadomienia j.s.t. o wszczęciu postępowania w celu kontroli legalności uchwały dopiero na tydzień przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego. W przypadku tych postępowań uchwały zostały przekazane pracownikom do analizy po 5, 1, 3 dniach od ich wpływu do ŁUW. W pierwszej ze spraw zasięcano opinii Kuratora Oświaty, co trwało 9 dni. Analiza zajęła pracownikom odpowiednio 15, 20 i 17 dni. Zawiadomienia o wszczęciu postępowań w sprawie kontroli legalności uchwały zostały wysłane: 10 marca 2017 r., 23 czerwca 2017 r., 21 listopada 2017 r., a rozstrzygnięcia nadzorcze wydano odpowiednio: 17 marca 2017 r., 5 lipca 2017 r., 29 listopada 2017 r. We wszystkich przypadkach jednostki złożyły wyjaśnienie w wymaganym 5-dniowym terminie.

(akta kontroli str. 563-594, 1157-1158)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że w ww. przypadkach analiza aktów była dokonywana zgodnie z chronologią wpływu uchwał do organu nadzoru, zawiadomienia zostały wysłane w terminie umożliwiającym realizację uprawnień przez Wojewodę Łódzkiego, a termin wysłania zawiadomienia we wskazanych sprawach nie uniemożliwiał ani nie ograniczał j.s.t. udziału w postępowaniu (...) *Każde z rozstrzygnięć w sprawach wydano po zajęciu stanowiska przez j.s.t. Ponadto, w*

³³ Ustawa z dnia o samorządzie gminnym z dnia 9 marca 1990 r., Dz.U.z 2019 poz. 506, dalej: usg.

³⁴ Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz.U.z 2019 poz. 511, dalej: usp.

³⁵ Ustawa o samorządzie województwa 5 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2019 poz. 512, dalej: usw.

³⁶ m.in. w pięciu przypadkach organu nadzoru wskazał, że wymieniony w uchwałach przepis art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 744) nie może stanowić podstawy prawnej tych uchwał ponieważ zgodnie z nim j.s.t. miały dokonać zmian w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, a zatem do dnia 2 września 2017 r., tymczasem uchwały podejmowane były później.

³⁷ W postępowaniach, w których wystąpiły wątpliwości co do zgodności aktu prawa miejscowego z prawem wszczynano postępowanie nadzorcze w celu kontroli legalności uchwały.

niektórych kategoriach uchwał lub zarządzeń nie jest możliwa ocena ich legalności już w pierwszych dniach po ich doręczeniu. Różne terminy wysyłania zawiadomień uzależnione są także od czynników obiektywnych, takich jak ilość wpływających uchwał w danym okresie czy wielkość rzeczywistej obsady kadrowej Oddziału w danym czasie, a także od ewentualnego skomplikowanego charakteru sprawy.

(akta kontroli str. 1063-1072, 1165)

NIK zauważa, że poinformowanie j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego tydzień przed terminem do którego postępowanie takie powinno być zakończone, ogranicza w sposób istotny prawa j.s.t., jako strony postępowania, gdyż daje j.s.t. bardzo krótki termin na opracowanie i przedstawienie swojego stanowiska w tej sprawie.

2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wszczęto 873 postępowania nadzorcze w sprawie kontroli legalności aktu prawa miejscowego, z których 144 zakończyło się wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność aktu prawa miejscowego w całości lub w części. Pozostałe 729 postępowań nie zakończyło się wydaniem rozstrzygnięcia o stwierdzeniu nieważności aktu prawa miejscowego. Przyczyną odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w 221 przypadkach było uznanie za zasadne wyjaśnień j.s.t., w 18 przypadkach – skierowanie sprawy do WSA, w 490 przypadkach odstąpienie od wydania rozstrzygnięcia na skutek zobowiązania się j.s.t. do wprowadzenia zmian w danym akcie bądź jego uchylecia. Spośród ww. 490 spraw, w przypadku których Wojewoda odstąpił od wydania rozstrzygnięcia z uwagi na zobowiązanie się j.s.t. do wprowadzenia zmian w akcie prawa miejscowego lub jego uchylecia, w 141 przypadkach j.s.t. zmieniły/uchyliły kwestionowaną uchwałę w terminie nie przekraczającym 30 dni od daty jej wpływu do Urzędu (tj. w terminie na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez Wojewodę). W pozostałych 349 przypadkach j.s.t. zmieniły/uchyliły kwestionowane uchwały w terminie od jednego do ośmiu miesięcy od daty wpływu uchwały do Urzędu, z czego 49 uchwał zostało zmienionych lub uchylonych w terminie powyżej trzech miesięcy, w tym 12 w terminie powyżej sześciu miesięcy.

Spośród ww. uchwał 24 nie zostało opublikowanych z wojewódzkim dzienniku urzędowym – wobec nieprzesłania ich przez j.s.t. w wersji elektronicznej do publikacji, co ustalono w toku kontroli NIK – w pozostałych przypadkach akty prawa miejscowego zakwestionowane przez Urząd w trakcie postępowania nadzorczego, zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, tj. weszły w życie.

(akta kontroli str. 275-306, 369-442, 1167)

Urząd nie podejmował działań w przypadku zwłoki j.s.t. w realizacji zobowiązania dotyczącego zmiany lub uchylecia uchwały zakwestionowanej w postępowaniu nadzorczym.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że fakt dokonania zmiany lub uchylecia zakwestionowanych uchwał przez j.s.t. był na bieżąco weryfikowany przez pracowników zajmujących się poszczególnymi sprawami, a także przez Kierownika Oddziału, który ma wgląd we wszystkie postępowania w systemie EZD.

(akta kontroli str. 1100-1002)

W przypadkach, w których w wyniku przeprowadzonych czynności nadzorczych organ stwierdził, że nie zachodzą przesłanki do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, nie umarzano postępowania.

Wojewoda wyjaśnił, że w ocenie organu nadzoru upływ 30-dniowego terminu przewidzianego w ustawach samorządowych powoduje zakończenie postępowania nadzorczego z mocy prawa, a zatem brak jest podstaw do stosowania instytucji umorzenia postępowania: *Mając na uwadze art. 91 ust. 5 usg, art. 79 ust. 5 usg oraz art. 82 ust. 6 usw do postępowania nadzorczego przepisy Kodeksu postępowania*

administracyjnego³⁸ stosuje się odpowiednio. Nie oznacza to zatem stosowania wprost określonych rozwiązań przyjętych w kpa, w tym również tych dotyczących umorzenia postępowania. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, celem rozstrzygnięcia nadzorczego jest ocena zgodności z prawem materialnym oraz przepisami ustrojowymi uchwały lub zarządzenia organu gminy, a nie z przepisami kpa regulującymi postępowanie w indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, te bowiem co do zasady nie mają zastosowania w procedurze podejmowania uchwały lub wydawania zarządzenia (...). Ponadto, z zasady odpowiedniego stosowania przepisów kpa nie wynika, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest decyzją administracyjną. Przedmiotem rozstrzygnięcia nie jest werdykt w sprawie indywidualnej z zakresu administracji, lecz orzeczenie o zgodności lub sprzeczności z prawem uchwał organów gminy. Zatem stosowanie odpowiednio przepisów kpa należy rozumieć jako unormowanie pomocnicze wszędzie tam, gdzie ustawa o samorządzie terytorialnym nie normuje cech rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasad i trybu postępowania nadzorczego (...). Postępowanie nadzorcze unormowano w rozdziale 10 usg, rozdziale 8 usp oraz rozdziale 7 usw jako samoistne w stosunku do postępowania zawartego w kpa i jedynie w pewnym wąskim zakresie mają odpowiednie zastosowanie przepisy kpa(...).

(dowód: akta kontroli str. 1089-1092)

W Urzędzie nie wprowadzono systemu/rejestru pozwalającego jednoznacznie stwierdzić (bez wglądu do dokumentacji sprawy), czy wszystkie akty ustanowione przez organy j.s.t. które wpłynęły do Urzędu zostały objęte nadzorem Wojewody i zbadane w obowiązującym terminie. Na podstawie dokumentacji nie można było stwierdzić, kto i kiedy otrzymał do weryfikacji dany akt prawa. Wynik weryfikacji – w przypadku braku uwag – dokumentowano podpisem opatrzonym datą (opisane szerzej pkt 1.1. wystąpienia).

(akta kontroli str. 1038-1050)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że terminowość objęcia nadzorem wszystkich aktów dokumentowano i monitorowano poprzez kontrole kierownika Oddziału, który ma dostęp do wszystkich dokumentów oraz spraw prowadzonych w systemie EZD. Każda wpływająca uchwała opatrywana jest przez pracownika sekretariatu datą wpływu, co pozwala na bieżące sprawdzenie terminowości dokonania oceny jej legalności.

(akta kontroli str. 1103-1110)

W Urzędzie nie było dokumentacji potwierdzającej monitorowanie przez Kierownika Oddziału terminowości objęcia nadzorem aktów prawa przez pracowników, którym powierzono do oceny poszczególne akty prawa miejscowego.

Dyrektor wyjaśniła, że nie ma obowiązku dokumentowania monitorowania przez Kierownika terminowości objęcia nadzorem aktów przez pracowników. Przeprowadzone wyrywkowe kontrole nie były dokumentowane.

(akta kontroli str. 1161-1163)

3. Według informacji uzyskanych z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, w latach 2018-2019 (I kwartał) złożonych zostało do tego sądu 110 skarg na akty prawa miejscowego wydane przez organy j.s.t. podlegające właściwości nadzorczej Wojewody Łódzkiego³⁹. W 45 przypadkach skargi zostały złożone przez osoby fizyczne, w pięciu przypadkach przez przedsiębiorstwa, w pozostałych przypadkach przez Prokuratora Rejonowego/Okręgowego. Sąd orzekł o niezgodności z prawem w całości lub w części 43 aktów prawa miejscowego, oddalił (w całości lub w części) 39 skarg, odrzucił 21 skarg na akty prawa

³⁸ Ustawa kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz.U.z 2018 poz. 2096, dalej: kpa

³⁹ Do WSA wpłynęło w tym okresie łącznie 151 skarg, jednak nie wszystkie podlegały właściwości nadzorczej wojewody, część z nich podlegała nadzorowi RIO.

miejscowego. 23 postępowania zostały umorzone, trzy zawieszone a trzy sprawy oczekują na termin rozprawy.

Według informacji uzyskanych z WSA, w latach 2018-2019 (I kwartał) do sądu złożono 13 skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody. Sąd orzekł o niezgodności z prawem dziewięciu rozstrzygnięć nadzorczych a pięć skarg oddalił.

(akta kontroli str. 334-366)

Wojewoda zaskarżył do WSA w latach 2017-2019 (I kwartał) 24 akty prawa miejscowego, gdyż podejmowane w tych sprawach czynności nadzorcze nie pozwoliły na podjęcie decyzji o stwierdzeniu nieważności uchwały w ustawowym terminie (tj. 30 dni od daty wpływu uchwały).

(akta kontroli str. 329-333)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że uchwały zostały zaskarżone ze względu na konieczność dogłębnego przeanalizowania unormowań tych aktów pod kątem ich zgodności z prawem, jak również ustosunkowania się do polemiki przedstawionej przez j.s.t. w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego. Złożony charakter tych spraw nie pozwolił na wydanie rozstrzygnięć nadzorczych w tych sprawach w terminie określonym w ustawach ustrojowych określających działanie j.s.t. – to jest 30 dni od dnia wpłynięcia do organu nadzoru uchwały przekazanej przez organ wykonawczy. W konsekwencji spowodowało to konieczność zastosowania uprawnienia w postaci skargi do sądu administracyjnego (notabene działania w pełni legalnego, uregulowanego przez ustawodawcę w ustawach ustrojowych).

(akta kontroli str. 1103-1110)

W okresie objętym kontrolą organy j.s.t. złożyły do sądu administracyjnego 17 skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Łódzkiego. We wszystkich przypadkach Wojewoda przekazał skargi do sądu (żadnej nie uznał za zasadną). WSA oddalił w całości pięć skarg, w jednym przypadku oddalił skargę w części (uchylając w tej części akt nadzoru), a w części utrzymał rozstrzygnięcie nadzorcze. Pozostałe 11 skarg zostało uwzględnionych przez Sąd poprzez uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wyroki sądu w tych sprawach przesłane zostały do Wojewody jako strony postępowania (tj. w wersji „papierowej”, z uzasadnieniem) w terminie od 14 do 313 dni od daty ich wydania. Do publikacji (wyłącznie sentencja) Sąd przysłał jedynie trzy wyroki i te zostały opublikowane odpowiednio 8,5,13 dni od dnia nadesłania (opisane szerzej w obszarze 2 dotyczącym publikacji).

(akta kontroli str. 324-328)

4. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków sporów kompetencyjnych pomiędzy Wojewodą a Regionalną Izbą Obrachunkową w Łodzi związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego przez organy j.s.t.

(akta kontroli str. 1063-1065)

5. W okresie objętym kontrolą wystąpiło 16 przypadków rozbieżności interpretacyjnych pomiędzy Wojewodą a j.s.t. w stosunku do niektórych uchwał i zarządzeń, które j.s.t. klasyfikowały jako akty prawa miejscowego, podczas gdy w ocenie Wojewody nie były aktami prawa miejscowego. W takich przypadkach Wojewoda orzekał w rozstrzygnięciach nadzorczych o ich nieważności⁴⁰. Występowały również przypadki, w których j.s.t. odmiennie niż Wojewoda nie

⁴⁰ m.ln.PNIK-I.4131.654.2017, PNIK-I.4131.782.2017, PNIK-I.4131.111.2018.

uznawały uchwał za akt prawa miejscowego, czego wyrazem było nie przesłanie ich do publikacji.

W związku z dostrzeżonymi rozbieżnościami interpretacyjnymi po przeprowadzeniu analizy orzecznictwa i doktryny Oddział kierował do j.s.t. pisma w których informował, które kategorie uchwał i zarządzeń są aktami prawa miejscowego a które nie⁴¹.

(akta kontroli str. 1063-1083, 1164)

6. W wyniku analizy 17 aktów prawa miejscowego z trzech grup tematycznych⁴², w stosunku do których Wojewoda nie wszczynał postępowań nadzorczych w sprawie oceny ich legalności, jak i nie wydawał wskazań dotyczących naruszenia prawa, pod kątem jednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień aktów regulujących tę samą sferę działalności w poszczególnych j.s.t. stwierdzono, że w 10 przypadkach w badanych uchwałach nie było nieprawidłowości zawierających treść podnoszoną w rozstrzygnięciach nadzorczych.

W pozostałych siedmiu zbadanych przypadkach Wojewoda nie podjął działań w celu stwierdzenia nieważności (w całości lub w części) uchwał organów j.s.t. przesłanych do nadzoru i ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, pomimo że występowały w nich niezgodności z prawem stanowiące podstawę do wydania rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do innych uchwał dotyczących tego samego zagadnienia, w których Wojewoda w analogicznym stanie faktycznym i takim samym stanie prawnym stwierdził ich nieważność z powodu naruszenia prawa. Dotyczyło to następujących spraw:

- w § 12 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Gorzkowice będącego załącznikiem do uchwały nr VI.50.2019 Rady Gminy Gorzkowice z dnia 28 marca 2019 r. wskazano, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe sprawują opiekę nad tymi zwierzętami w taki sposób, aby te zwierzęta nie stanowiły zagrożenia dla otoczenia oraz nie zanieczyszczają terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

- w § 10 ust. 1 Regulaminu czystości i porządku na terenie miasta Rawa Mazowiecka będącego załącznikiem do uchwały nr XXXVI/255/17 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z 23 listopada 2017 r. gdzie wskazano, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe sprawują opiekę nad tymi zwierzętami w taki sposób, aby te zwierzęta nie stanowiły zagrożenia dla otoczenia oraz nie zanieczyszczają terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

- w § 10 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Lutomiersk będącego załącznikiem do uchwały nr LIV/347/18 Rady Gminy Lutomiersk z 27 lutego 2018 r. gdzie wskazano, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe sprawują opiekę nad tymi zwierzętami w taki sposób, aby te zwierzęta nie stanowiły zagrożenia dla otoczenia oraz nie zanieczyszczają terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

- w § 19 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Grabów będącego załącznikiem do uchwały nr LXX/317/18 Rady Gminy Grabów z 17 października 2018 r. gdzie wskazano, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe mają obowiązek sprawować nad nimi nadzór w miejscach publicznych w taki sposób, aby nie powodowały one zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi oraz innych zwierząt.

⁴¹ Np. pisma: PNIK-I.4131.654.2017 stwierdzające, że przekształcenie szkół lub zespołów publicznych szkół nie stanowią aktów prawa miejscowego, PNIK-I.4131.782.2017 stwierdzające, że uchwała w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych nie jest aktem prawa miejscowego, PNIK-I.4131.111.2018 stwierdzające, że uchwała w sprawie likwidacji bądź utworzenia szkoły nie jest aktem prawa miejscowego.

⁴² akty prawa miejscowego dotyczące zaopatrzenia w wodę (taryfy i regulaminy), akty prawa miejscowego dotyczące regulaminów czystości i porządku, akty prawa miejscowego dotyczące gospodarowania nieruchomości.

- w § 12 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ładzice będącego załącznikiem do uchwały nr V/23/18 Rady Gminy Ładzice z 21 grudnia 2018 r. gdzie wskazano, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe sprawują opiekę nad tymi zwierzętami w taki sposób, aby nie stanowiły zagrożenia dla otoczenia oraz nie zanieczyszczwały terenów przeznaczonych do użytku publicznego.
- w § 10 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Skomlin będącego załącznikiem do uchwały nr II/6/2018 Rady Gminy Skomlin z 5 grudnia 2018 r. gdzie wskazano, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe sprawują opiekę nad tymi zwierzętami w taki sposób, aby nie stanowiły zagrożenia dla otoczenia oraz nie zanieczyszczwały terenów przeznaczonych do użytku publicznego.
- w § 15 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sędziejowice będącego załącznikiem do uchwały nr XLIV314/18 Rady Gminy Sędziejowice z 9 sierpnia 2018 r. gdzie wskazano, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe sprawują opiekę nad tymi zwierzętami w taki sposób, aby nie stanowiły zagrożenia dla otoczenia oraz nie zanieczyszczwały terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W analogicznym stanie faktycznym, w rozstrzygnięciu nadzorczym nr PNIK-I.4131.129.2017 organ stwierdził nieważność § 16 ust. 1 Regulaminu (załącznik do uchwały Nr XXVII/141/2017 Rady Gminy Bolimów z dnia 27 stycznia 2017 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Bolimów), który nakładał na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązek utrzymania ich w taki sposób, aby nie stanowiły zagrożenia lub uciążliwości dla ludzi. Uznano, że zapis ten przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Ponadto zagadnienia dotyczące immisji reguluje art. 144 Kodeksu cywilnego.

Podobnie w rozstrzygnięciu nadzorczym nr PNIK-I.4131.633.2017 organ stwierdził nieważność § 13 Regulaminu (załącznik do uchwały Nr XXXIII/191/2017 Rady Gminy Kutno z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kutno), który stanowił modyfikację zapisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy⁴³. Organ nadzoru wskazał, że Rada zobowiązana jest określić w Regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zapis § 13 Regulaminu wskazujący, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności, zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego nie stanowi uszczegółowienia tego obowiązku.

- § 14 ust. 4 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ładzice będącego załącznikiem do uchwały nr V/23/18 Rady Gminy Ładzice z 21 grudnia 2018 r. gdzie wskazano, że dopuszcza się możliwość utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej pod warunkiem spełnienia wymagań określonych w przepisach prawa, w szczególności przestrzegania obowiązujących przepisów sanitarno-epidemiologicznych.

W analogicznym stanie faktycznym, w rozstrzygnięciu nadzorczym nr PNIK-I.4131.129.2017 organ stwierdził nieważność § 17 ust. 3 pkt 4 Regulaminu (załącznik do uchwały Nr XXVII/141/2017 Rady Gminy Bolimów z dnia 27 stycznia

⁴³ Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w uchwałach nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Rada Gminy nie ma zatem prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

2017 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Bolimów), który przekraczał delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, gdyż naruszał obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa.

Podobnie w rozstrzygnięciu nadzorczym nr PNIK-I.4131.633.2017 organ stwierdził nieważność § 16 pkt 1 Regulaminu (załącznik do uchwały Nr XXXIII/191/2017 Rady Gminy Kutno z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kutno), którym nałożono na prowadzących hodowlę zwierząt gospodarskich obowiązek przestrzegania przepisów sanitarno–epidemiologicznych. Organ uznał, że zapisy te stoją w sprzeczności z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw i przepisów wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu.

(akta kontroli str. 784-1030)

7. Z analizy ośmiu rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez Wojewodę w zakresie opisanych wyżej trzech grup tematycznych wynika, że we wszystkich przypadkach zawierały one uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

(akta kontroli str. 452-490)

8. W okresie objętym kontrolą Skarb Państwa nie ponosił odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z funkcjonowaniem w obiegu prawnym sprzecznego z ustawą aktu podlegającego nadzorowi Wojewody Łódzkiego, w stosunku do którego Wojewoda nie uruchomił postępowania nadzorczego.

Według stanu na dzień zakończenia kontroli przez NIK (tj. 10 września br.) w związku z wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały Nr XXIV/114/2017 Rady Gminy Oporów z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie stwierdzenia przekształcenia dotychczasowej sześciolletniej Szkoły Podstawowej im. 37 Łęczyckiego Pułku Piechoty im. Ks. Józefa Poniatowskiego w Szczycie z oddziałem przedszkolnym w ośmioletnią Szkołę Podstawową im. 37 Łęczyckiego Pułku Piechoty im. Ks. Józefa Poniatowskiego w Szczycie z oddziałem przedszkolnym i uchyleniem tego aktu nadzoru przez NSA w Warszawie, aktualnie toczy się postępowanie przed Sądem Okręgowym w Łodzi I Wydziałem Cywilnym o sygn. akt I C 259/19 z powództwa Gminy Oporów przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu o zapłatę. Pierwsza rozprawa w przedmiotowej sprawie wyznaczona została na dzień 12 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 1103-1110)

Gmina Oporów wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa – Wojewody Łódzkiego kwoty 306.587,94 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 29 stycznia 2019 r. do dnia zapłaty oraz kosztami procesu, w tym kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Strona powodowa wywodzi swoje roszczenie z tego, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2017 r. stwierdził, iż Wojewoda Łódzki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze z naruszeniem prawa. Na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g., stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Tym samym w okresie od 1 września 2016 r. do 31 sierpnia 2017 r. nadal funkcjonowało Publiczne Gimnazjum w Szczycie, które miało zostać zlikwidowane z dniem 31 sierpnia 2016 r. Tym samym według powoda Gmina Oporów z tego tytułu miała ponosić koszty, które nie byłyby ponoszone w przypadku niewydania wadliwego rozstrzygnięcia

nadzorczego przez Wojewodę Łódzkiego, które w konsekwencji wstrzymało wykonanie przedmiotowej uchwały Rady Gminy Oporów.

Strona powodowa oparła swoje roszczenie o art. 417 § 1 k. c., zgodnie z którym za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub j.s.t. lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

Pozwany zakwestionował powództwo zarówno co do zasady jak i co do wysokości. Strona pozwana zakwestionowała okoliczności faktyczne, a przede wszystkim bezprawność działania, szkodę, jak i istnienie związku przyczynowego między ewentualnym działaniem pozwanego, a powstałą szkodą.

(akta kontroli str. 1140-1156)

Wojewodzie nie były znane przypadki ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej przez j.s.t.

(akta kontroli str. 1103-1110)

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

Opis stanu
faktycznego

Wojewoda korzystał w latach 2017-2019 (I kw.) z prawa do żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania j.s.t. (gmin, powiatów, samorządu województwa) niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych⁴⁴ w zakresie oceny aktów wydanych przez organy wykonawcze j.s.t. w celu oceny ich zgodności z prawem oraz w przypadku analizowania przekazanych przez podmiot zewnętrzny zarzutów wobec aktów j.s.t. Wojewoda występował m.in. o przedłożenie oryginałów zarządzeń o odwołanie ze stanowiska Dyrektorów dwóch szkół podstawowych wraz z uzasadnieniem, pisma Kuratora Oświaty o wydanie opinii w tych sprawach, o przedłożenie informacji nt. statusu działek, przez które przebiegają drogi gminne.

(akta kontroli str. 516- 562, 595-604)

Wojewoda podejmował w ww. okresie następujące działania prewencyjne (informacyjne, szkoleniowe) i wspierające wobec j.s.t. w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego:

- organizowanie spotkań z sekretarzami gmin i powiatów z terenu województwa łódzkiego poświęcone m.in. omówieniu nieprawidłowości występujących w uchwałach, sygnalizowaniu konieczności dostosowania uchwał w związku ze zmianami przepisów ustawowych⁴⁵,
- zamieszczanie na stronie internetowej ŁUW zawiadomień o wszczęciu postępowań nadzorczych oraz rozstrzygnięć nadzorczych,
- kierowanie do j.s.t. pism informujących o utrwalonej powszechnie interpretacji przepisów dotyczących określonych zagadnień, w szczególności w przypadku zmian w danym zakresie⁴⁶.

(akta kontroli str. 491-515)

twierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

⁴⁴ przewidzianych w art. 88 usg, art. 77a usp oraz art. 80 usw.,

⁴⁵ dziewięć spotkań w kontrolowanym okresie, dotyczących m.in. omówieniu nieprawidłowości w statutach gmin, projektów uchwał wdrażających reformę oświaty, zmian przepisów ustaw samorządowych, uchwał w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

⁴⁶ m.in. dotyczące uchwał w sprawie przekształcenia szkół na mocy przepisów wprowadzających ustawę Prawo oświatowe, uchwał w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, utworzenia i przekształcenia szkoły.

1. Wojewoda w 490 przypadkach po wszczęciu postępowań nadzorczych w sprawie kontroli legalności aktów prawa miejscowego w całości lub w części odstąpił od wydania rozstrzygnięć nadzorczych w związku z zobowiązaniem się przez j.s.t. do dokonania zmiany lub uchylecia uchwał zakwestionowanych w tych postępowaniach, pomimo iż przepisy prawa nie przewidują takiego trybu postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w aktach prawa miejscowego przesłanych do nadzoru wojewody. Należy dodać, że w 349 przypadkach, j.s.t. uchyliły/zmieniły niezgodny z prawem akt po upływie 30 dni od daty wpływu uchwały do organu nadzoru, tj. po terminie na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez Wojewodę. W skrajnym przypadku kwestionowana uchwała pozostawała niezmieniona w obiegu prawnym nawet przez osiem miesięcy.
(akta kontroli str. 369-442)

Wojewoda wyjaśnił, że przypadki niewydania rozstrzygnięć nadzorczych związane z deklaracją ze strony j.s.t. dokonania zmiany lub uchylecia uchwał zakwestionowanych w poszczególnych postępowaniach wynikają z kilku przyczyn. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że takie działanie skutkuje przywróceniem w obrocie stanu zgodnego z prawem. Praktyka wskazuje, że j.s.t. w zdecydowanej większości przypadków swoimi działaniami po wszczęciu postępowania udowadniały, że zależy im na jak najszybszej zmianie uchwał w taki sposób, aby były one zgodne z prawem. W ocenie organu nadzoru jeśli jednostka samorządu terytorialnego uznaje za słuszne zastrzeżenia skierowane do niej w postępowaniu nadzorczym, to samodzielne doprowadzenie do zgodności z prawem kwestionowanych zapisów uchwały służy lepszemu przekonaniu lokalnej społeczności do zasadności wprowadzanych zmian w akcie walidacyjnym, niż w przypadku wydania arbitralnego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda podkreślił, że rozstrzygnięcie nadzorcze ze względu na swój kasatoryjny charakter nie jest środkiem, którego zastosowanie zawsze rozwiązuje problem dotyczący określonej uchwały. W przypadku wielu rodzajów uchwał ich wejście w życie ma istotne znaczenie z punktu widzenia adresatów, a także realizowania zadań danej jednostki (np. w przypadku uchwał dot. programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności stwierdzenie nieważności takiej uchwały mogłoby prowadzić do tego, że w danym roku kalendarzowym nie obowiązywałby żaden program). Mając na uwadze powyższe, taka praktyka pozostaje w zgodzie z wynikającą z Konstytucji RP zasadą subsydiarności, a także zasadą samodzielności j.s.t. (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP).

W odpowiedzi na przesyłane przez organ nadzoru zawiadomienia, j.s.t. w większości przypadków niezwłocznie przesyłają pismo, w którym deklarują, że podzielają stanowisko organu nadzoru i dokonają zmian uchwały na najbliższej sesji rady. Nierzadkie są przypadki, iż zmiana następuje jeszcze przed terminem do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Powyższa forma działania była stosowana w Urzędzie od wielu lat i nigdy nie była kwestionowana przez żadne instytucje kontrolne, w tym także przez NIK w trakcie kontroli przeprowadzonej w 2005 r.

(akta kontroli str. 1100-1102)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że było to działanie pozaprawne, wykraczające poza uprawnienia wojewody wynikające z przepisów prawa określających zasady sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t. Skutkiem tego rodzaju działań Wojewody było dopuszczenie do funkcjonowania, przez okres kilku miesięcy w obrocie

prawnym aktów prawa miejscowego, pomimo iż Urząd posiadał wiedzę o ich niezgodności z prawem. Dotyczy to w szczególności spraw, w których j.s.t. nie dokonały zmiany lub uchylenia aktu prawa miejscowego zakwestionowanego przez Wojewodę w trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego.

2. W przypadku siedmiu⁴⁷ z 17 zbadanych uchwał Wojewoda nie podjął działań w celu stwierdzenia ich nieważności (w całości lub w części), pomimo stwierdzenia nieprawidłowości, które w odniesieniu do innych uchwał w analogicznych sprawach stanowiły podstawę do wydania rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających ich nieważność.

Wojewoda nie wydał też wskazań, iż uchwały wydano z naruszeniem prawa w ww. przypadkach.

(akta kontroli str. 784-1030)

Wojewoda wyjaśnił: (...) w omawianych przypadkach organ nadzoru uznał, że pojedyncze unormowanie stanowiące powtórzenie zapisu ustawowego, ze względu na swój zakres nie stanowiło istotnego naruszenia prawa i brak było podstaw do stwierdzania jego nieważności. Jeśli natomiast w uchwałach występowały inne istotne naruszenia prawa, to organ nadzoru stwierdzał nieważność również zapisów stanowiących powtórzenie zapisów ustawowych.

We wskazanych uchwałach zapisy dotyczące sposobu sprawowania opieki nad zwierzętami domowymi były jedynymi unormowaniami budzącymi wątpliwości, dlatego organ nadzoru nie stwierdził nieważności aktów w tym zakresie.

Analogiczne były przyczyny nie zakwestionowania przez organ nadzoru zapisu § 14 ust. 4 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Ładzice będącego załącznikiem do uchwały nr V/23/18 Rady Gminy Ładzice z dnia 21 grudnia 2018 r. Zapis dotyczący przestrzegania obowiązujących przepisów sanitarno – epidemiologicznych w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich był jedynym zapisem uchwały, którego ważność mogła być zakwestionowana. Przy czym podkreślić należy, że tego rodzaju zapis nie jest w orzecznictwie oceniany jednolicie jako naruszenie prawa o charakterze istotnym.

Odnosząc się do sprawy niewydania wskazań o nieistotnym naruszeniu prawa w omawianych przypadkach należy stwierdzić, iż ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...) nie wskazuje terminu dla skorzystania z uprawnienia wynikającego z art. 91 ust. 4 ustawy, z tego względu pisma zawierające wskazanie nieistotnych naruszeń prawa zostaną w najbliższym czasie skierowane do właściwych j.s.t. Brak tych wskazań w przypadkach uchwał: nr XXXVI/255/17 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 23 listopada 2017 r., nr LIV/347/18 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 27 lutego 2018 r. może wynikać z niedopatrzenia pracownika i w tych sprawach, mając na uwadze upływ czasu od ich podjęcia, zasadność kierowania wskazań zostanie rozważona.

(akta kontroli str. 1134-1139)

⁴⁷ uchwała nr VI.50.2019 Rady Gminy Gorzkowice z dnia 28 marca 2019 r., uchwała nr XXXVI/255/17 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z 23 listopada 2017 r., uchwała nr LIV/347/18 Rady Gminy Lutomiersk z 27 lutego 2018 r., uchwała nr LXX/317/18 Rady Gminy Grabów z 17 października 2018 r., uchwała nr VI/23/18 Rady Gminy Ładzice z 21 grudnia 2018 r., uchwały nr II/6/2018 Rady Gminy Skomlin z 5 grudnia 2018 r., uchwała nr XLIV/314/18 Rady Gminy Sędziejowice z 9 sierpnia 2018 r.

Zdaniem NIK, w przypadkach, w których Wojewoda uznał, że pojedyncze unormowanie stanowiące powtórzenie zapisu ustawowego nie stanowi istotnego naruszenia prawa, Wojewoda powinien – zgodnie z art. 91 ust. 4 usg, art. 79 ust. 4 usp i art. 82 ust. 5 usw – wydać wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda zapewnił prawidłową organizację realizacji zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad stanowaniem prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego, a przesyłane akty weryfikowane były terminowo. Pomimo wprowadzania w Urzędzie rozwiązań organizacyjnych nakierowanych na zapewnienie jednolitości oceny aktów prawa miejscowego – podział na zespoły merytoryczne zajmujące się określonymi rodzajami zagadnień – stwierdzono przypadki niejednolitej oceny uchwał. Spowodowało to, że uchwały naruszające ten sam przepis prawa w jednych j.s.t zostały wyeliminowane z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody stwierdzającym nieważność aktu, natomiast w innych, wobec niepodjęcia takiego rozstrzygnięcia, obowiązywały. Występowanie takich sytuacji wskazuje na niewystarczający nadzór nad prawidłowością oceny aktów prawa miejscowego przez pracowników Oddziału.

NIK zauważa, że pomimo uznania przez Wojewodę, że charakter nieprawidłowości nie kwalifikuje jej jako podstawy do stwierdzenia nieważności aktu (we wskazanych uchwałach zapisy dotyczące sposobu sprawowania opieki nad zwierzętami domowymi były jedynymi unormowaniami budzącymi wątpliwości), Wojewoda nie wydał też wskazań, że akt prawa miejscowego wydano z naruszeniem prawa.

W Urzędzie nie wprowadzono systemu/rejestru pozwalającego jednoznacznie stwierdzić w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją przedmiotowych zadań, czy wszystkie akty ustanowione przez organy j.s.t. które wpłynęły do Urzędu zostały objęte nadzorem Wojewody i zbadane w obowiązującym terminie. Funkcjonujący w Wydziale rejestr wszystkich uchwał j.s.t. (w tym również aktów prawa miejscowego), które w danym okresie wpływały do organu nadzoru nie umożliwiały – bez wglądu w akta poszczególnych spraw – monitorowania prawidłowości i terminowości sprawowanego nadzoru.

W przypadku 490 z 873 wszczętych postępowań w sprawie kontroli legalności uchwały (56% postępowań) Wojewoda odstąpił od wydania rozstrzygnięć nadzorczych wobec zobowiązania j.s.t. do uchylenia bądź zmiany kwestionowanej uchwały, co w ocenie NIK było działaniem pozaprawnym. NIK zauważa, że w 349 przypadkach (40% postępowań), niezgodne z prawem uchwały funkcjonowały w obiegu prawnym nawet przez kilka miesięcy, gdyż j.s.t. uchyliły/zmieniły niezgodny z prawem akt po upływie 30 dni od daty wpływu uchwały do organu nadzoru, tj. już po terminie na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez Wojewodę.

Wojewoda każdorazowo zawiadamiał organy j.s.t. o wszczęciu postępowania w sprawie kontroli legalności uchwały, a rozstrzygnięcia nadzorcze wydawał w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały (zarządzenia).

W celu prawidłowego tworzenia prawa przez j.s.t. podejmowano wobec tych jednostek działania informacyjne, szkoleniowe i wspierające.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Redagowanie i skład komputerowy Dziennika Urzędowego Województwa Łódzkiego należały zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu do zadań

Wydziału Nadzoru Prawnego i Kontroli – Oddziału Nadzoru Prawnego i Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego.

(akta kontroli str. 6-62)

W latach 2017-2019 (I kw.), z wyjątkiem dwóch wskazanych niżej przypadków, akty prawa miejscowego przekazane Wojewodzie do publikacji, również te, w stosunku do których Wojewoda wszczął postępowanie nadzorcze, publikowane były niezwłocznie, niezależnie od wyników wszczętego postępowania w sprawie kontroli legalności danego aktu prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 1031-1032)

W przypadku próby wybranych losowo 50 uchwał podjętych w 2017 i 2018 r., co do których Wojewoda nie wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności, ustalono, że terminy ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego wahały się od dwóch do 20 dni licząc od dnia ich wpływu do Urzędu w wersji elektronicznej z przeznaczeniem do publikacji.

(akta kontroli str. 605-610)

Publikacja w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego aktów prawa miejscowego w przypadku spraw, w których Wojewoda wydał po przeprowadzeniu postępowań nadzorczych w latach 2017-2019 (I kw.) rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność (w całości lub w części) aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy j.s.t., lub wskazania dotyczące stwierdzonych naruszeń prawa, kształtowała się następująco:

Ze 144 aktów prawa miejscowego ustanowionych przez j.s.t., co do których w okresie objętym kontrolą Wojewoda wydał rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności (w całości lub w części) 140 zostało opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w terminie od 0 do 30 dni od daty wpływu aktu prawa miejscowego w wersji elektronicznej do publikacji do momentu publikacji. W dwóch przypadkach okres ten przekroczył 30 dni⁴⁸. W pozostałych dwóch przypadkach⁴⁹ uchwał nie opublikowano w ogóle w wojewódzkim dzienniku urzędowym, gdyż j.s.t. nie przekazały ich w wersji elektronicznej do publikacji.

Liczba dni od daty uchwalenia aktu prawa miejscowego przez j.s.t. do daty przedłożenia go przez j.s.t. Wojewodzie do publikacji wahała się w ww. przypadkach od 0 do 15 dni.

(akta kontroli str. 275-323)

Wojewoda wyjaśnił, że publikacja aktów we wskazanych przypadkach w terminie dłuższym niż 30 dni wynikała z następujących przyczyn:

- w przypadku uchwały nr XXXVIII/227/18 Rady Gminy Mniszków z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mniszków dla obszaru położonego w obrębie Olimpów, pismem z dnia 3 kwietnia 2018 r. Wójt Gminy Mniszków oraz Przewodniczący Rady Gminy Mniszków zwrócili się o wstrzymanie publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego do czasu uzyskania oceny zgodności z prawem uchwały. Publikacja aktu nastąpiła więc po wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego jego nieważność łącznie z rozstrzygnięciem nadzorczym.

⁴⁸ 37 dni w przypadku uchwały nr XXXVIII/227/18 Rady Gminy Mniszków z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mniszków dla obszaru położonego w obrębie Olimpów i 36 dni w przypadku uchwały nr XLIX/301/2018 Rady Powiatu w Bełchatowie z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie zmiany Statutu Powiatu Bełchatowskiego

⁴⁹ Uchwała nr XXIV/114/2017 Rady Gminy Oporów z dnia 15 lutego 2017 r. oraz uchwała nr LVII/560/18 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 22 sierpnia 2018 r.

- w przypadku uchwały nr XLIX/301/2018 Rady Powiatu w Bełchatowie z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie zmiany Statutu Powiatu Bełchatowskiego uznano, że ze względu na charakter aktu zasadnym będzie opublikowanie go łącznie z rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzającym jego nieważność.

Brak publikacji uchwały nr XXIV/114/2017 Rady Gminy Oporów z dnia 15 lutego 2017 r. oraz uchwały nr LVII/560/18 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 22 sierpnia 2018 r. wynikał z braku skierowania tych uchwał do publikacji, co jest obowiązkiem organu wydającego dany akt.

(akta kontroli str. 1084-1088)

Stwierdzono, że we wskazanych wyżej dwóch przypadkach, w których j.s.t. nie przesłały do Urzędu uchwał w wersji elektronicznej do publikacji, Wojewoda nie podejmował działań, aby ustalić przyczyny nieprzesłania aktu przez j.s.t. i przypomnieć o tym obowiązku.

Wojewoda wyjaśnił, że ogłaszanie aktów prawa miejscowego nie jest związane z procedurą nadzorczą. W Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego publikowane są akty przekazywane na podstawie przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów. Tym samym organ nadzoru nie dokonuje analizy, czy akty przekazywane w trybie nadzoru są również przesyłane do wojewody celem publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

(akta kontroli str. 1084-1088)

Z informacji pozyskanych od j.s.t. w zakresie przyczyn nieprzesłania aktów do publikacji wynika, że w przypadku gminy Oporów, zdaniem organów gminy przedmiotowa uchwała nie podlegała publikacji, gdyż nie jest aktem prawa miejscowego, a ponadto była przekazana organowi nadzoru, który nie zarzucił jej naruszenia prawa z powodu braku zapisu w jej treści o publikacji w Dzienniku Urzędowym.

(akta kontroli str. 1066-1083, 1096-1097)

W przypadku miasta Wieluń, Burmistrz poinformował, że na sesji Rady Miejskiej przedłożono do procedowania niewłaściwy projekt uchwały, dlatego kilkakrotnie podlegał on poprawkom i zatwierdzaniu kolejnych wersji przez radcę prawnego. Ostatecznie, ze względu na błędy, organ nadzoru wydał rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały, dlatego nie została przekazana do publikacji.

(akta kontroli str. 1096- 1099)

W toku kontroli ujawniono, że poza ww. dwoma przypadkami nieprzekazania uchwał do publikacji⁵⁰, dodatkowo 24 uchwały nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego wobec nieprzysłania ich do publikacji przez j.s.t.

(akta kontroli str. 1166-1167)

W kontrolowanym okresie wystąpiły dwa przypadki, w których Wojewoda odmówił opublikowania przekazanego do publikacji przez organ j.s.t. aktu, argumentując, że przedmiotowe uchwały nie podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁵¹. W ocenie Wojewody, uchwały te nie stanowiły aktów prawa miejscowego. Obie uchwały podlegały właściwości nadzorczej RIO.

(akta kontroli str. 784-787)

W Urzędzie nie podejmowano działań celem weryfikacji czy treść aktu prawa miejscowego przesłanego do publikacji jest tożsama z treścią aktu przekazanego do

⁵⁰ tj. wynikającymi z analizy 144 aktów prawa miejscowego ustanowionych przez j.s.t., co do których w okresie objętym kontrolą Wojewoda wydał rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

⁵¹ Uchwała XXXIX/436/2017 Rady Miejskiej w Łasku z 20 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżety Gminy Łask, które nie wygasają z upływem roku budżetowego oraz ustalenia planu finansowego tych wydatków i uchwała XXXVI/207/16 Rady Miejskiej w Ozorkowie z 29 grudnia 2016 r. w sprawie wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem 2016 r.

nadzoru Wojewody. Nie wprowadzono też rozwiązań organizacyjnych w celu zapobiegania wystąpieniu ewentualnych rozbieżności w treści, jak również ewentualnym przypadkom nieprzekazania w ogóle do nadzoru wojewody aktów prawa miejscowego przesłanych w wersji elektronicznej do publikacji.

(akta kontroli str. 1031-1032)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że w Oddziale nie była prowadzona szczegółowa weryfikacja w zakresie zgodności treści aktów prawa miejscowego przekazanych do publikacji, z treścią aktów przekazanych w trybie nadzoru, ponieważ brak jest środków technicznych po stronie organu nadzoru, ażeby taka weryfikacja mogła być skutecznie wykonywana.

(akta kontroli str. 1129-1133)

2.2. Spośród wydanych w badanym okresie przez Wojewodę ogółem 144 rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego, 122 opublikowanych zostało w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. W 118 przypadkach ww. rozstrzygnięcia nadzorcze opublikowane zostały w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w terminach od 5 do 30 dni od ich wydania. W pozostałych czterech przypadkach okres od daty wydania rozstrzygnięcia do daty publikacji rozstrzygnięcia w wojewódzkim dzienniku urzędowym przekroczył 30 dni (43, 63, 197 dni i 255 dni⁵²). Rozstrzygnięcia nadzorcze publikowane były wraz z uzasadnieniem.

W 22 przypadkach (co stanowiło 15% ogółu wydanych rozstrzygnięć) rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody z tego okres nie zostały opublikowane w ww. Dzienniku Urzędowym.

(akta kontroli str. 275-306)

2.3. Ustalono, że wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi stwierdzające niezgodność z prawem aktów prawa miejscowego lub rozstrzygnięć nadzorczych opublikowane zostały niezwłocznie w przypadkach, w których Sąd przesłał je do Urzędu do publikacji. W pozostałych przypadkach wyroki te nie zostały opublikowane i nie podejmowano czynności zmierzających do doprowadzenia do ich opublikowania.

W okresie objętym kontrolą WSA orzekł o niezgodności z prawem 25 aktów prawa miejscowego ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w latach 2017-2019 (I kwartał). W 11 przypadkach wyroki Sądu uwzględniające skargę zostały opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym w terminach od jednego do pięciu dni od dnia wpływu wyroku do Urzędu do publikacji. Ww. wyroki zostały opublikowane w terminie od 2 do 4 miesięcy od wydania wyroku (10 przypadków), a w jednym przypadku rok po wydaniu wyroku, co było spowodowane późnym przekazaniem go do publikacji przez Sąd. W pozostałych przypadkach Sąd nie przysłał wyroku do publikacji.

W okresie objętym kontrolą organy j.s.t. złożyły do WSA 17 skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Łódzkiego. Do publikacji Sąd przysłał jedynie trzy wyroki w tych sprawach i i te zostały opublikowane po upływie od pięciu do 13 dni od dnia ich wpływu do Urzędu. Ww. wyroki zostały opublikowane w terminach od sześciu do 24 miesięcy od ich wydania, co było spowodowane późnym przekazaniem ich do publikacji przez Sąd. W wojewódzkim dzienniku urzędowym publikowana była wyłącznie sentencja ww. wyroków.

(akta kontroli str. 324- 333)

⁵² Uchwała nr XXI/160/16 Rady Gminy Pątnów z 24 października 2016, Uchwała nr XXXVIII/229/18 Rady Gminy Maków z 22 marca 2018 r. uchwała Rady Miejskiej w Wieluniu z 22 marca 2018 r. i uchwała nr XXVII/207/17 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z 22 marca 2017 r.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że Wojewoda publikuje w wojewódzkim dzienniku urzędowym treść aktu przekazanego do publikacji, w tym przypadku wyroku WSA w Łodzi niezależnie od tego, czy jest to sam wyrok, czy też wyrok z uzasadnieniem. Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 13 pkt 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵³ posłużył się sformułowaniem wyrok, a nie wyrok wraz z uzasadnieniem.

Dyrektor dodała, że w zakresie publikacji wyroków WSA w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w pierwszej kolejności należy rozróżnić kwestię związaną z określeniem terminu strona. Zgodnie z brzmieniem art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁴ w postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Przekazywanie wyroków do strony postępowania sądowoadministracyjnego nie może oznaczać, że są one w tym trybie przekazywane także w celu publikacji ich wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ogłoszenia takiego dokonuje się na podstawie art. 13 pkt 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Wpływ wyroków do publikacji nie jest monitorowany. Przyjmując obowiązującą zasadę legalizmu, która została określona w art. 7 Konstytucji RP, brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych, aby organ nadzoru występował do WSA z pismem przypominającym o obowiązku publikacji wyroków dotyczących rozstrzygnięć nadzorczych, czy też wyroków stwierdzających nieważność aktów prawa miejscowego stanowiących przez j.s.t..

(akta kontroli str. 1129-1133)

Wydane przez Wojewodę w badanym okresie wskazania, że dany akt wydano z naruszeniem prawa nie były publikowane.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że żaden przepis prawa nie nakłada takiego obowiązku na organ nadzoru. W ustawach ustrojowych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego ustawodawca rozróżnił pojęcie sprzeczności z prawem aktu prawnego j.s.t. na istotne i nieistotne naruszenie prawa. Tylko ustalenie, iż akt prawny w sposób istotny narusza prawo, uprawnia wojewodę do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego orzekającego stwierdzenie nieważności aktu j.s.t. Tym samym mając na uwadze, że art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.) stanowi, iż publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez j.s.t. oznacza, że wskazania dotyczące, iż dany akt prawa miejscowego w sposób nieistotny narusza prawo, nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym, a tym samym nie podlega promulgacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(akta kontroli str. 1129-1133)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego nieopublikowano 22 rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody z lat 2017-2019 (I kw.) w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego wydanych przez j.s.t. (tj. 15,3% ogółu wydanych w tym okresie rozstrzygnięć), co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych, w myśl którego w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza

⁵³ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. Dz.U.z 2019 r., poz.1461.

⁵⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.

się rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 275-306)

2. Cztery rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody z ww. okresu w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego (tj. 2,8% ogółu wydanych rozstrzygnięć w tym zakresie) opublikowane zostały w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, ze znacznym opóźnieniem, wynoszącym nawet 255 dni od daty wydania rozstrzygnięcia, co zdaniem NIK jest działaniem nierzetelnym, bowiem mogło powodować niepewność co do obowiązującego stanu prawnego.

(akta kontroli str. 275-306)

Wojewoda wyjaśnił, że *opóźnienia oraz brak publikacji rozstrzygnięć nadzorczych w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego wynikały z przeoczenia, co mogło być spowodowane nadmiernym obciążeniem pracą pracowników oraz faktem, że w czasie nieobecności pracowników często rozstrzygnięcia nadzorcze w danej sprawie przygotowywał w zastępstwie inny pracownik prowadzący sprawę.*

Wojewoda wskazał ponadto, że: brak publikacji rozstrzygnięć nie wpływa jednak na ich ważność, trzeba bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o stwierdzeniu przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Powyższe oznacza, że skutki prawne jakie wywołuje rozstrzygnięcie nadzorcze wydawane przez wojewodę są niezależne od jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Natychmiast po dostrzeżeniu braku publikacji wskazanych rozstrzygnięć nadzorczych, podjęte zostały działania mające na celu jak najszybsze opublikowanie ich w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(akta kontroli str. 1084-1087)

Do czasu zakończenia kontroli NIK (tj. do dnia 10 września 2019 r.) opublikowano 14 z 21 ww. rozstrzygnięć nadzorczych. Ze względów technicznych związanych z zakończeniem ważności podpisu elektronicznego Wojewody, prowadzone były działania mające na celu publikację pozostałych nieopublikowanych rozstrzygnięć nadzorczych.

(akta kontroli str. 1160)

3. Wojewoda opublikował rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 5 lutego 2016 r. nr PNK-I.4131.45.2016 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Oporów z dnia 14 stycznia 2016 r. nr XII/60/2016 w sprawie rozwiązania Zespołu Szkół w Szczycie oraz likwidacji Publicznego Gimnazjum w Szczycie, pomimo iż uchwała nie była aktem prawa miejscowego i nie podlegała publikacji.

(akta kontroli str. 1066-1083, 1096-1097)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że omyłkowo skierowano rozstrzygnięcie stwierdzające nieważność wskazanej uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego⁵⁵, gdyż również w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Fakt publikacji rozstrzygnięcia nie wywołał negatywnych skutków prawnych.

(akta kontroli str. 1103-1110)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda ogłaszał akty prawa miejscowego niezwłocznie po ich otrzymaniu. Stwierdzone przypadki nieopublikowania aktów prawa miejscowego spowodowane

⁵⁵ co jednocześnie skutkowało umieszczeniem go w wykazie rozstrzygnięć nadzorczych przedstawionym w toku kontroli.

były nieprzesłaniem przez organy j.s.t.. Wojewoda nie ogłaszał natomiast na bieżąco rozstrzygnięć nadzorczych – stwierdzono 22 przypadki braku publikacji i cztery przypadki publikacji rozstrzygnięć ze znacznym opóźnieniem. Wyroki Sądu publikowane były niezwłocznie w przypadkach, w których Sąd przesłał je do publikacji. Wpływ wyroków do publikacji nie był monitorowany – Sąd przysłał do publikacji jedynie 11 z 25 wyroków w sprawie skarg na akty prawa miejscowego (44%) oraz 3 z 17 wyroków w sprawie skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody (17,6%).

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. Zapewnienie jednolitości ocen postanowień aktów prawa miejscowego dotyczących analogicznych stanów faktycznych i prawnych.
2. Podejmowanie w stosunku do zakwestionowanych pod względem zgodności z prawem aktów prawa miejscowego wyłącznie działań nadzorczych określonych w przepisach prawa, tj. wydawanie rozstrzygnięć nadzorczych, kierowanie skarg do Sądu bądź stwierdzanie nieistotnych naruszeń prawa.
3. Niezwłoczne publikowanie otrzymanych aktów prawa miejscowego wydanych przez organy j.s.t.
4. Niezwłoczne opublikowanie rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez Wojewodę, które nie zostały ogłoszone do dnia zakończenia kontroli NIK.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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.

Łódź, 16 września 2019 r.

Kontroler
Anna Wrona
Główny specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis