



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.010.01.2019

**Pan
Przemysław Czarnek
Wojewoda Lubelski**

Lubelski Urząd Wojewódzki
w Lublinie
ul. Spokojna 4
20-914 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie ¹ , ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Czarnek, Wojewoda Lubelski ² od 9 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonywanie zadań związanych z realizacją nadzoru nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego. 2. Ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, rozstrzygnięć nadzorczych i wyroków sądów uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (I kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, niezbędnych do realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	Barbara Koszałka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/92/2019 z dnia 12 czerwca 2019 r., Rafał Padrak, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LLU/107/2019 z dnia 11 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne umożliwiały, w ramach posiadanych zasobów kadrowych, realizację zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad stanowaniem prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego⁵. Obciążenie pracą pracowników Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli LUW było znaczne, ponieważ na jednego pracownika w latach 2017-2018 przypadał do weryfikacji średnio jeden akt prawa miejscowego na jeden dzień roboczy.

Organ nadzoru obejmował badaniem zgodności z prawem wszystkie przesłane przez j.s.t. akty prawa miejscowego. Każdorazowo o wszczęciu postępowania nadzorczego zawiadamiane były organy j.s.t. Sprawowany nadzór nad stanowaniem prawa przez organy j.s.t. nie był w pełni rzetelny. W trzech z 15 aktów prawa miejscowego, skontrolowanych pod względem jednolitości podejścia interpretacyjnego do postanowień regulujących tę samą sferę działalności, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące niewszczyniania postępowań nadzorczych i niewydawania rozstrzygnięć nadzorczych w sytuacji, gdy w związku z weryfikacją innych aktów prawa miejscowego zawierających analogiczne postanowienia Wojewoda Lubelski stwierdzał istotne naruszenie prawa i wydawał

¹ Dalej: Urząd lub LUW.

² Dalej: Wojewoda.

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

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

⁵ Dalej: j.s.t.

rozstrzygnięcia nadzorcze. Pozytywnie należy jednak ocenić złożenie przez Wojewodę Lubelskiego trzech skarg do sądu administracyjnego niezwłocznie po ujawnieniu przez NIK nieprawidłowości stwierdzonych w toku niniejszej kontroli.

Wojewoda Lubelski realizował obowiązek ogłaszania aktów prawa miejscowego stosując interpretację przyjętą za niektórymi orzeczeniami sądów administracyjnych, według której wymóg niezwłocznego ogłaszania przez wojewodę aktów prawa miejscowego odnosi się do uchwał skontrolowanych w trybie nadzoru. W ocenie NIK jest to błędna interpretacja art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶, ponieważ obowiązek niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych oznacza, iż musi on zostać ogłoszony po przeprowadzeniu odpowiednich czynności technicznych i po sprawdzeniu jego poprawności formalnej, a nie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego.

Organ nadzoru opublikował w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego wyroki sądów administracyjnych uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego oraz rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Lubelskiego, z wyjątkiem 36 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał zakwalifikowanych przez organy j.s.t. do aktów kierownictwa wewnętrznego, uznanych w rozstrzygnięciu nadzorczym za akty prawa miejscowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

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

W latach 2017-2019 (I kwartał) zadania dotyczące wykonywania nadzoru Wojewody nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego wykonywał⁸ Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli LUW⁹ a od 1 lutego 2018 r. również Wydział Infrastruktury¹⁰.

Do zadań WPNiK należało w szczególności: badanie zgodności z prawem uchwał i zarządzeń wydawanych przez organy j.s.t.; przygotowywanie rozstrzygnięć nadzorczych i wystąpień w sprawach dotyczących nieistotnych naruszeń prawa; udzielanie odpowiedzi na skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody kierowane do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez organy samorządu terytorialnego; przygotowywanie na potrzeby Wojewody okresowych ocen i informacji o wykonywaniu nadzoru prawnego. WI realizował zadania w powyższym zakresie w odniesieniu do uchwał w sprawie planowania przestrzennego oraz rewitalizacji.

W WPNiK komórką odpowiedzialną za nadzór nad prawidłowością stanowienia prawa miejscowego przez j.s.t. był Oddział Nadzoru, a w WI – Oddział Nadzoru Urbanistycznego. Do zadań WPNiK należała również redakcja Dziennika

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej: „u.o.a.n.”.

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

⁸ Na podstawie Regulaminu Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie (dalej: Regulamin) wprowadzonego Zarządzeniem Nr 106 Wojewody Lubelskiego z dnia 3 października 2016 r. ze zmianami.

⁹ Dalej: WPNiK.

¹⁰ Na podstawie Zarządzenia Nr 289 Wojewody Lubelskiego z dnia 22 grudnia 2017 r., zmieniającego od 1 lutego 2018 r. Regulamin, poprzez m.in. przypisanie Wydziałowi Infrastruktury (dalej: WI) zadań w zakresie badania z prawem uchwał wydanych przez organy j.s.t. w sprawach planowania przestrzennego oraz rewitalizacji.

Urzędowego Województwa Lubelskiego¹¹, za którą odpowiedzialny był Oddział Redakcji DUWL.

(akta kontroli tom I str. 18-24, 51-55, 102-108)

Z-ca Dyrektora WPNiK w wyjaśnieniach dotyczących przyczyn przypisania WI realizacji części zadań w tym zakresie poinformował m.in., że do 1 lutego 2018 r. wszystkie uchwały z zakresu planowania przestrzennego i rewitalizacji wpływały do Oddziału Nadzoru w WPNiK. Do WI występowało o opinię dot. uchwał z tego zakresu, na bazie których prowadzono dalsze postępowanie wyjaśniające. Taki tryb procedowania wydłużał termin zakończenia sprawy i stwarzał ryzyko niedochowania 30-dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, w tym zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Wobec powyższego zasadne było, aby postępowania nadzorcze dotyczące uchwał w sprawach planowania przestrzennego i rewitalizacji były prowadzone w całości w WI. W tym celu zostało utworzone stanowisko zastępcy kierownika oddziału nadzoru urbanistycznego w WI, na które został przeniesiony pracownik WPNiK, posiadający kwalifikacje i wieloletnie doświadczenie zawodowe w obszarze nadzoru nad j.s.t.

(akta kontroli tom I str. 441-444)

W WPNiK, wg stanu na 31 grudnia 2017 r., prowadzeniem spraw z zakresu prawidłowości stanowienia prawa miejscowego przez j.s.t., w tym dokonywaniem analizy aktów pod kątem legalności, zajmowało się 13 pracowników Oddziału Nadzoru. Na koniec 2018 r. i na 31 marca 2019 r. zadania te realizowało 15 pracowników, którzy posiadali wykształcenie wyższe prawnicze (11) oraz wyższe administracyjne (czworo). W 2018 r. w WI zagadnienia z tego zakresu wykonywało dziewięć pracowników Oddziału Nadzoru Urbanistycznego, a w I kwartale 2019 r. – ośmioro. Spośród pracowników WI jeden posiadał wykształcenie prawnicze, a pozostali architektoniczno-urbanistyczne. Za redagowanie DUWL odpowiedzialnych było w 2017 r. troje pracowników Oddziału Redakcji DUWL, w 2018 r. – czworo, a w 2019 (I kwartał) - dwoje.

(akta kontroli tom I str. 3-6, 56)

W latach 2017-2019 (I kwartał) j.s.t. przesyłały do nadzoru Wojewody 7 726 aktów prawa miejscowego, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 2 861, 3 758 oraz 1 107. Do WPNiK wpłynęły 7 482 akty prawa miejscowego, a do WI – 244. Na jednego pracownika Oddziału Nadzoru w WPNiK, zajmującego się analizą aktów prawa miejscowego, przypadało do zweryfikowania w 2017 r. średnio 220 aktów, a w 2018 r. i w I kwartale 2019 r. odpowiednio: 238 i 70. Biorąc pod uwagę, że liczba dni roboczych w 2017 i 2018 r. wynosiła po 250¹², a w I kwartale 2019 r. – 63, po uwzględnieniu absencji 26 dni roboczych z powodu urlopu wypoczynkowego, na jednego pracownika Oddziału Nadzoru przypadało w ciągu jednego dnia roboczego do weryfikacji średnio 0,98 aktu prawa miejscowego w 2017 r. oraz 1,06 w 2018 r. W okresie 11 miesięcy 2018 r. na jednego pracownika Oddziału Nadzoru Urbanistycznego w WI przypadało do zweryfikowania 20 aktów prawa miejscowego, a I kwartale 2019 r. – siedem. Zarówno pracownicy Oddziału Nadzoru WPNiK, jak i pracownicy Oddziału Nadzoru Urbanistycznego WI, poza analizą aktów prawa miejscowego przesyłanych do nadzoru Wojewody, wykonywali inne zadania. Zobowiązani byli m.in. do: udzielania informacji zainteresowanym osobom i jednostkom w zakresie stanowiska nadzoru w kwestii oceny legalności uchwał i zarządzeń, przygotowania odpowiedzi na wystąpienia posłów i senatorów RP, prowadzenia spraw dotyczących uzgodnień projektów decyzji o warunkach

¹¹ Dalej: DUWL lub Dz. Urz. Woj. Lub.

¹² <https://samozatrudnienie.kalkulator-plac.eu/ilosc-dni-roboczych-wymiar-czasu-pracy>.

zabudowy i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, uzgodnienie projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

(akta kontroli tom I str. 21-24, 107-108, 303-304, 422)

Z-ca Dyrektora WPNiK wyjaśnił m.in., że w latach objętych kontrolą występowało do Wojewody/Dyrektora Generalnego o zwiększenie zasobów kadrowych pracowników wykonujących zadania z zakresu nadzoru nad prawidłowością stanowienia prawa miejscowego (Oddział Redakcji DUWL oraz Oddział Nadzoru). Wystąpienia te nie miały charakteru sformalizowanego (pisemnego), natomiast sytuacja kadrowa w WPNiK była poruszana podczas roboczych spotkań z kierownictwem Urzędu. Należy zasygnalizować, że w ramach ww. Oddziałów występowała duża fluktuacja pracowników. Dlatego też, w związku z odejściem pracowników, pierwszoplanowym zadaniem kierownictwa Wydziału było uzupełnienie nieobsadzonych etatów w składzie osobowym po pracownikach, którzy odeszli z pracy. Np. w 2017 r. z Oddziału Nadzoru odeszły dwie osoby, a zatrudnione zostały trzy, w 2018 r. – pięć osób odeszło i pięć nowych zostało zatrudnionych. Odejścia związane były z niewielkimi możliwościami płacowymi w Urzędzie. Stan liczbowy pracowników i ich kwalifikacje były adekwatne do możliwości finansowych i organizacyjnych LUW.

(akta kontroli tom II str. 92-104)

Wydawanie rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał rad gmin, rad powiatów i sejmiku województwa należało w badanym okresie do wyłącznej kompetencji Wojewody.

Wojewoda pisemnie upoważnił dyrektorów WPNiK i WI oraz ich zastępców do prowadzenia w jego imieniu spraw dotyczących m.in.: podpisywania zawiadomień o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał organów samorządu terytorialnego oraz zawiadomień o wstrzymaniu ich wykonania; podpisywania decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały; występowania do organów samorządowych z uwagami wskazującymi na nieistotne naruszenie prawa w podjętych uchwałach oraz kierowania wniosków o reasumpcję uchwał we własnym zakresie; podpisywania odpowiedzi na skargi kierowane do organu nadzoru, dotyczące legalności podjętych uchwał; występowania do organów samorządowych o nadsyłanie informacji i danych dotyczących organizacji oraz funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego niezbędnych do wykonywania przysługujących wojewodzie uprawnień nadzorczych.

(akta kontroli tom I str. 25-50, 57-101)

Sprawy związane z nadzorem nad aktami prawa miejscowego rejestrowane były w Urzędzie w elektronicznym systemie zarządzania dokumentacją, zwanym EZD, wprowadzonym Zarządzeniem Wojewody Lubelskiego¹³, w którym określono jednocześnie zasady postępowania z dokumentacją i wykonywaniem czynności kancelaryjnych. WPNiK prowadził teczki papierowe oraz w EZD katalogi¹⁴ dotyczące m.in. badania aktów prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego oraz wszczynania i prowadzenie postępowań zmierzających do usunięcia naruszenia prawa i nieważności aktów prawnych samorządu terytorialnego. Pisma j.s.t., przy

¹³ Wprowadzony Zarządzeniem Nr 324 Wojewody Lubelskiego z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie postępowania z dokumentacją i wykonywaniem czynności kancelaryjnych w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie (obowiązujący od 1 stycznia 2018 r.). W okresie wcześniejszym procedurę w tym zakresie regulowało Zarządzenie Nr 514 Wojewody Lubelskiego z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zasad użytkowania systemu EZD oraz stosowania instrukcji kancelaryjnej, instrukcji archiwalnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie.

¹⁴ Łącznie 11, w tym także do prowadzenia spraw sądowych przed sądami administracyjnymi, informowania wojewody o sytuacji w samorządach gminnych, wzywania organów gminy do działań zgodnych z prawem, informowania wojewody o sytuacji w samorządach gmin, powiatów oraz samorządzie województwa.

których przekazywano uchwały do sprawdzenia w trybie nadzoru wyłączone zostały z konieczności dekretacji dyrektora WPNiK. Pisma te były bezpośrednio przekazywane do kierownika Oddziału Nadzoru, który po wstępnej kontroli uchwały, kierował je do oceny pracownikom. Każdy z nich miał przypisane do obsługi sprawy dotyczące wyznaczonych j.s.t. Pracownikom WI sprawy przydzielane były w zależności od obciążenia pracą. Analiza wydruków z EZD wykazała, że przeprowadzana przez pracowników weryfikacja aktów prawa miejscowego była każdorazowo odnotowywana w tym systemie w formie notatki. W przypadku nie stwierdzenia nieprawidłowości zapisywano, że „uchwała jest zgodna z prawem”. Jeżeli uchwała zawierała błędy - w notatce podawano datę i nr rozstrzygnięcia nadzorczego, stwierdzającego nieważność uchwały w całości lub w części. Przygotowany przez pracownika projekt rozstrzygnięcia podlegał sprawdzeniu przez kierowników Oddziału Nadzoru i Oddziału Nadzoru Urbanistycznego oraz przekazywany był do akceptacji dyrektora WPNiK i WI. Zamieszczane w systemie EZD informacje z przeprowadzonego nadzoru pozwalały każdorazowo na zidentyfikowanie pracownika, któremu powierzono ocenę aktu prawa miejscowego, ustalenie terminu tej oceny i jej wyniku.

(akta kontroli tom I str. 412-413, 446-456, 474-478)

WPNiK dokonywał identyfikacji ryzyka w obszarze związanym ze sprawowaniem nadzoru nad prawidłowością stanowienia prawa przez organy j.s.t. oraz monitorował realizację zadań w tym zakresie, zgodnie z zasadami określonymi w Zarządzeniu Nr 86 Wojewody Lubelskiego z dnia 16 marca 2012 r. w sprawie „Zasad i trybu zarządzania ryzykiem w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie”¹⁵. W latach objętych kontrolą WPNiK w ramach zadania „System administracji publicznej i współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego”, którego celem było „Zapewnienie prawidłowości działania nadzorowanych j.s.t. i innych jednostek podlegających nadzorowi”, zdefiniował następujące ryzyka: 1) obniżenie poziomu nadzoru ze względu na zbyt dużą liczbę spraw nadzorowanych, 2) niejednorodność podejmowanych decyzji w zakresie nadzoru spowodowaną utrudnieniami w komunikacji wewnętrznej, 3) ryzyko przegrania spraw sądowych wynikające z częstych zmian prawa i niejednorodności orzecznictwa sądów administracyjnych. Istotność ryzyka¹⁶ dla zaistnienia zdarzeń, które mogłyby wpływać na realizację ustalonego podzadania i jego celu została określona na koniec lat 2017-2018 na poziomie średnim¹⁷ i wymagała wskazania działań zapobiegających jego wystąpieniu. Podjęte przez WPNiK działania - wg przeglądu z monitorowania analizy ryzyka dla przyjętego celu na koniec roku 2017 i 2018 - polegały na prowadzeniu nadzoru nad przygotowywaniem dokumentów przez pracowników, oraz stałego instruktażu osób z krótkim stażem pracy, w tym udzielania im wyjaśnień oraz prowadzenia porad i szkoleń.

(akta kontroli tom I str. 110-112)

¹⁵ W załączniku do Zarządzenia Nr 86 określono m.in., że zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań; w celu monitorowania realizacji zadań sporządzany jest w Urzędzie Roczny Plan Działalności, który składa się z dwóch części: A (obejmuje cele przyjęte do realizacji i przypisane im mierniki) i B (zestawienie celów, zadań, podzadań i działań w budżecie Urzędu w układzie zadaniowym).

¹⁶ Rozumiana jako iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz potencjalnego wpływu jego wystąpienia.

¹⁷ Dla oceny istotności ryzyka w LUW stosuje się trzystopniową skalę obejmującą poziomy: wysoki (ryzyko o wartości 15-25, które istotnie wpływa na kluczową działalność jednostki, uniemożliwia realizację jej zadań i celów, rodzi straty finansowe), średni (ryzyko o wartości 8-12, które potencjalnie wpływa na kluczową działalność jednostki, jest zagrożeniem dla realizacji zadań i celów, zagraża powstaniem strat finansowych), niski (ryzyko o wartości 1-6, które nie ma wpływu na kluczową działalność jednostki, nie uniemożliwia realizacji zadań i osiągnięcia celów).

Realizacja zadań w zakresie nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez j.s.t. była również analizowana w ramach monitorowania przebiegu realizacji budżetu w ujęciu zadaniowym w podzadaniu „Zapewnienie prawidłowości działania nadzorowanych j.s.t. i innych jednostek podlegających nadzorowi”.

(akta kontroli tom I str. 113-115)

Sprawy związane ze sprawowaniem nadzoru Wojewody nad stanowieniem prawa przez j.s.t. były przedmiotem okresowych ocen sporządzanych przez WPNiK, przedkładanych Wojewodzie. W latach objętych kontrolą były to roczne sprawozdania za lata 2017-2018 i półroczne za 2019 r. W sprawozdaniach ujęte zostały dane statystyczne dot. m.in. liczby: uchwał i zarządzeń organów j.s.t. przedłożonych Wojewodzie do nadzoru, wydanych rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do poszczególnych jednostek oraz skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze złożonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie. W dokumentach tych oceniono realizację zadań w zakresie sprawowanego nadzoru. Według Urzędu: nastąpiła poprawa poziomu podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego uchwał; liczba rozstrzygnięć nadzorczych była nadal duża, ale przyczyniały się do tego częste zmiany przepisów prawa, ich niespójność oraz niejednołite stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądowym; liczba skarg wniesionych na działalność j.s.t. świadczyła, że działalność tych jednostek była pod stałą społeczną kontrolą; prowadzona była stała bieżąca współpraca z samorządami, zwłaszcza w zakresie interpretacji obowiązujących przepisów prawa. Jako pożądane działania, dla usprawnienia realizowanego przez Wojewodę nadzoru nad j.s.t., wskazano: samokształcenie się pracowników wykonujących w imieniu Wojewody nadzór nad działalnością uchwałodawczą j.s.t. oraz utrzymywanie stałej współpracy z przedstawicielami tych jednostek.

(akta kontroli tom II str. 1-39)

W okresie objętym kontrolą realizacja zadań związanych z wykonywaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego nie była objęta kontrolą lub audytem. Z-ca Dyrektora WPNiK poinformował m.in., że komórka kontrolna umiejscowiona jest w tym samym wydziale (WPNiK) co Oddział Nadzoru oraz Oddział Redakcji DUWL. W pierwszej kolejności realizuje zadania kontrolne w innych wydziałach oraz Delegaturach Urzędu, które wynikają w każdym roku z analizy obszarów kontrolnych oraz wskazań Dyrektora Generalnego Urzędu. W 2016 r. przeprowadzona była przez komórkę audytu wewnętrznego w Urzędzie, w tym w WPNiK czynność doradcza w zakresie przeglądu stanowisk pracy. Kierownik Zespołu Audytu Wewnętrznego LUW poinformowała, że analiza ryzyka nie wykazywała konieczności przeprowadzenia audytu wewnętrznego w odniesieniu do zadania „Wykonywanie nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez j.s.t.” Zespół Audytu Wewnętrznego wykonywał inne zadania, które były obciążone w większym stopniu prawdopodobieństwem wystąpienia nieprawidłowości. Zespół wykonywał również zadania na zlecenie Ministra Finansów.

(akta kontroli tom I str. 109, tom II str. 92-95, 348, 354)

W Urzędzie nie wprowadzono oddzielnych pisemnych procedur określających sposób postępowania pracowników przy wykonywaniu zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowieniem przez j.s.t. aktów prawa (w tym prawa miejscowego) oraz sposób sprawowania przez kierownictwo nadzoru nad prawidłowością realizacji tych zadań. Obowiązki pracowników Oddziału Nadzoru oraz Oddziału Nadzoru Urbanistycznego regulowały pisemne zakresy czynności.

(akta kontroli tom I str. 9-24, 102-108)

Według Dyrektora WPNiK wykonywanie nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego było realizowane zgodnie z przepisami regulującymi procedurę

działania organu nadzoru w tych sprawach. Wykonywane przez pracowników czynności w tym zakresie wynikają z ogólnie obowiązujących procedur i przepisów prawa i są stosowane przez pracowników Oddziału Nadzoru a ich zebranie w formie ustnego instruktażu dla pracownika nowozatrudnionego ma na celu ułatwienie szybkiego wdrożenia się przez tego pracownika w powierzone obowiązki. W związku z powyższym wprowadzenie pisemnej procedury w tym zakresie nie było konieczne.

Ponadto w wyjaśnieniach Dyrektor WPNiK podał m.in., że w celu zapewnienia jednolitego podejścia Wojewody do kwestii legalności danego aktu prawa miejscowego zapewniono wszystkim pracownikom Oddziału Nadzoru: stały i niograniczony dostęp do całokształtu dokumentacji rejestrowej oraz wytwarzanej w sytemie EZD, dostęp do bazy aktów orzecznictwa sądowego oraz piśmiennictwa prawniczego. Ponadto na bieżąco organizowane były narady robocze z udziałem wszystkich pracowników zajmujących się nadzorem nad aktami prawa miejscowego. Kwestie zachowania jednolitości stanowiska nadzorczego weryfikują także zwierzchnicy służbowi pracowników, tj. Kierownik Oddziału Nadzoru, który akceptuje pisma przygotowane przez pracownika oraz Dyrektor WPNiK (i Zastępcę) podpisujący to pismo (lub akceptujący w przypadku pism podpisywanych przez Wojewodę).

(akta kontroli tom I str. 410-421)

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

1) W latach 2017-2019 (I kwartał) do LUW wpłynęło odpowiednio: 10 762; 11 250 oraz 3 794 uchwał i zarządzeń j.s.t., w tym dotyczących aktów prawa miejscowego: 2 861; 3 758 oraz 1 107. Spośród aktów prawa miejscowego przekazanych w 2017 r. - 2 621 wydanych zostało przez organy gmin, 201 - przez organy powiatu oraz 39 - przez organ województwa; w 2018 r. - 3 496 wydanych przez organy gmin, 233 - przez organy powiatu oraz 29 - przez organ województwa; w I kwartale 2019 r. - 1 058 wydanych przez organy gmin, 44 - przez organy powiatu i pięć - przez organy województwa.

(akta kontroli tom I str. 303-304)

2) W latach objętych kontrolą Wojewoda wydał 503 rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność aktu prawa miejscowego (w całości lub części), z tego: 177 w 2017 r.; 206 w 2018 r. i 120 w I kwartale 2019 r. Dotyczyły one aktów prawa miejscowego w sprawie różnych sfer działania j.s.t., w tym m.in.: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, gospodarki wodnej, ochrony zdrowia, edukacji publicznej.

(akta kontroli tom I str. 116-291)

We wszystkich ww. przypadkach Wojewoda, wszczynając postępowania nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego (lub w toku jego prowadzenia), nie korzystał z możliwości wstrzymania jego wykonania, przewidzianej w przepisach w art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸, art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁹ oraz art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁰.

(akta kontroli tom I str. 116-291)

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 506, dalej: „u.s.g.”.

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 511, dalej: „u.s.p.”.

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 512, dalej: „u.s.w.”.

W okresie objętym badaniem Wojewoda nie stosował również środka przewidzianego w art. 91 ust 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. oraz art. 82 ust. 5 u.s.w., tj. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie dokonywał wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Dyrektor WPNiK poinformował, że w kontrolowanym okresie nie stwierdzono przypadków nieistotnego naruszenia prawa.

(akta kontroli tom I str. 292, 441-445)

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

a) rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie uchwał j.s.t. dotyczących gospodarowania nieruchomościami.

W latach 2017-2019 (I kwartał) Wojewoda wydał jedno rozstrzygnięcie nadzorcze²¹ dotyczące aktu prawa miejscowego j.s.t. w tego rodzaju sprawach²², stwierdzając nieważność uchwały Nr III/15/2018 Rady Gminy Wola Mysłowska z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie zasad obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Wola Mysłowska służebnościami przesyłu na rzecz przedsiębiorców, w części obejmującej § 4. W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że w przytoczonych regulacjach Rada Gminy unormowała kwestię kosztów ustanowienia i wynagrodzenia z tytułu ustanowienia służebności przesyłu, co należy do wyłącznych kompetencji organu wykonawczego gminy. W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje nie mieściły się w granicach upoważnienia przysługującego radzie gminy; Rada Gminy Wola Mysłowska wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego, a także naruszyła zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny²³, zgodnie z którą niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje narzucająca jednostronne rozwiązania dla strony umowy uchwała rady gminy.

(akta kontroli tom II str. 319)

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

W okresie 2017-2019 (I kwartał) Wojewoda wydał 19 rozstrzygnięć nadzorczych w tego rodzaju sprawach²⁴, w których Wojewoda wskazywał naruszenia prawa, w szczególności polegające na:

- braku w regulaminie stanowiącym załącznik do uchwały któregoś z wyszczególnionych w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁵ elementów lub zawarcia w uchwale postanowień wykraczających poza zakres ustawowego upoważnienia²⁶;
- określeniu w regulaminie stanowiącym załącznik do uchwały wymagań odnoszących się do nieczystości stałych w rozdziale regulaminu dotyczącym

²¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z dnia 1 lutego 2019 r., Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 900.

²² Wojewoda nie wydał rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do pięciu podjętych w okresie 2017-2019 (I kwartał) uchwał organów stanowiących j.s.t. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony albo w sprawie gospodarowania nieruchomościami, analizowanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm., dalej „kc”.

²⁴ W tym okresie do LUW wpłynęło 196 uchwał organów stanowiących j.s.t. w sprawie określenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm., dalej „ucpg”.

²⁶ Np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 8 listopada 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4278).

wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarowania odpadami dla województwa lubelskiego w sytuacji, gdy plan ten nie zawiera w tym zakresie żadnych wymogów²⁷;

- niezgodnym z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów²⁸ oznaczaniu pojemników i niejasności postanowień regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały²⁹.

(akta kontroli tom II str. 319)

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

W okresie 2017-2019 (I kwartał) Wojewoda wydał 41 rozstrzygnięć nadzorczych w tego rodzaju sprawach³⁰, w których wskazywał naruszenia prawa, w szczególności polegające na:

- niewypełnieniu przez organ stanowiący upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków³¹, w szczególności w zakresie określenia minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody, a mianowicie: ciśnienia wody, jakości i ilości dostarczanej wody oraz warunków technicznych określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych³², w tym ze względu na brak w regulaminie jasnych i konkretnych unormowań w tym zakresie;
- wykroczeniu poza granice upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę poprzez nałożenie na podmioty zamierzające przyłączyć nieruchomość do sieci wod.-kan. obowiązku sporządzenia i uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym³³;
- nieuprawnionej modyfikacji art. 5 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę poprzez wprowadzenie do regulaminu postanowienia określającego, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane zapewnić ciągłość dostaw wody, z zastrzeżeniem uzasadnionych wyjątków określonych w regulaminie³⁴;
- nieokreśleniu w sposób kompletny i precyzyjny materii podlegającej regulacji w odniesieniu do wniosku o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków oraz wniosku o określenie warunków przyłączenia, poprzez posłużenie się zwrotem „w szczególności”, powodującym, że określone w regulaminie stanowiącym załącznik do uchwały, elementy wniosku mają charakter wyliczenia otwartego, co narusza art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy

²⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 25 lipca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 3176).

²⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 19, ze zm.

²⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze z 30 października 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4111).

³⁰ W tym okresie do LUW wpłynęło 95 uchwał organów stanowiących j.s.t. w sprawie określenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1152, ze zm., dalej ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

³² Na tego rodzaju naruszenia prawa Wojewoda wskazywał wielokrotnie, np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 5 października 2018 r., (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4427), z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4679), z 13 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 6149), z 2 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 23) i w innych rozstrzygnięciach z 2019 r.

³³ Na wadliwość tego rodzaju zapisów Wojewoda wskazywał wielokrotnie, np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4681), z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4679), z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4709), z 6 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4977).

³⁴ Na wadliwość tego rodzaju postanowień wskazywał Wojewoda w rozstrzygnięciach nadzorczych z 6 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5876), z 13 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 6149) i kilku innych wydanych w późniejszym okresie, w 2019 r.

o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, według którego rada została zobowiązana do określenia w regulaminie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług³⁵.

(akta kontroli tom II str. 319)

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

1) Wojewoda każdorazowo zawiadamiał organy j.s.t. o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności (w całości lub w części) aktu prawa miejscowego. Na podstawie badania dokumentacji 20 losowo wybranych postępowań w sprawie rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w latach 2017-2019 (I kwartał) ustalono, że w przypadku 16 postępowań - zawiadomienia o wszczęciu postępowania wysłane zostały do j.s.t. w terminie od siedmiu do 20 dni od daty przedłożenia aktów normatywnych przez te jednostki, a w przypadku czterech - po upływie 21 dni (od 21 do 23 dni).

(akta kontroli tom I str. 425-429)

Z-ca Dyrektora WPNiK wyjaśnił m.in., że obowiązujące przepisy przewidują 30-dniowy termin na ewentualne stwierdzenie nieważności samorządowych aktów prawa miejscowego. Przepisy te nie precyzują, w którym dniu tego 30-dniowego terminu organ nadzoru powinien skierować do organów j.s.t. zawiadomienie o wszczęciu postępowania. W praktyce o konkretnej dacie wszczęcia postępowania – w ramach 30-dniowego terminu – decydują okoliczności danej sprawy np.: liczba spraw prowadzonych w danej chwili przez pracownika przygotowującego projekt zawiadomienia o wszczęciu postępowania (aktualne obciążenie pracą); objętość aktu prawnego, złożoność materii uchwały; konieczność zasięgnięcia dodatkowych opinii i wyjaśnień. W ww. sprawach³⁶ organ nadzoru nie dopuścił się naruszenia prawa, w szczególności nie uniemożliwił j.s.t. udziału w postępowaniu. We wskazanych przypadkach zawiadomienia o wszczęciu postępowania zostały przesłane poprzez system ePUAP organom j.s.t. w tym samym dniu. Pomiędzy datą dostarczenia zawiadomienia j.s.t., a datą wydania rozstrzygnięcia nadzorczego upłynęło odpowiednio 10, 7, 6 i 5 dni. Jest to czas wystarczający na zapoznanie się z treścią zawiadomienia i podjęcie ewentualnej polemiki z zarzutami organu nadzoru.

(akta kontroli tom II str. 92-104)

2) Liczba wszczętych postępowań nadzorczych, które nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego wynosiła: 83 w 2017 r., 109 w 2018 r. i 51 w I kwartale 2019 r.

W przypadku 241 wszczętych postępowań przyczyną odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego był - według Dyrektora WPNiK - brak racjonalnych przesłanek do jego wydania, z uwagi na zobowiązanie się j.s.t. do podjęcia działań eliminujących wadliwe regulacje w aktach prawa miejscowego we własnym zakresie. W pozostałych dwóch przypadkach, prowadzonych przez WI, powodem niewydania rozstrzygnięcia nadzorczego był przedłużający się tok formalno-prawny procedury nadzorczej (dokumentacja planistyczna dot. uchwał wpłynęła do LUW po ok. dwóch tygodniach od daty przekazania uchwał). W konsekwencji, pomimo zawiadomienia gmin o wszczęciu postępowania nadzorczego, upłynął 30-dniowy

³⁵ Na taką wadliwość wskazywał Wojewoda wielokrotnie w rozstrzygnięciach nadzorczych wydanych w 2019 r., np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 24 stycznia 2019 r., (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 679), z 28 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 770), 30 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 803).

³⁶ Dotyczy czterech zawiadomień o wszczęciu postępowania wysłanych do j.s.t. po upływie 21 dni od daty przedłożenia aktów normatywnych przez te jednostki do nadzoru Wojewody.

termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego i złożone zostały skargi na uchwały do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

(akta kontroli tom I str. 305-375)

Szczegółowym badaniem objęto 28 z 241 postępowań nadzorczych, które nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego. Ustalono, że we wszystkich badanych sprawach WPNiK powiadomił j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego w terminie umożliwiającym wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego. Niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego 23 j.s.t. poinformowały pisemnie Urząd, że zobowiązują się do zmiany wadliwych uchwał we własnym zakresie na najbliższej sesji rady gmin/miasta, a w pięciu sprawach po analizie wyjaśnień złożonych przez organy j.s.t., stwierdzono brak przesłanek do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. W badanych sprawach (23) uchwały zmieniające zostały podjęte po upływie dwóch miesięcy od daty wpływu do Urzędu uchwały, wobec której wszczęte zostało postępowanie nadzorcze.

W jednym przypadku – opisanym w punkcie 9 lit. c wystąpienia pokontrolnego (uchwała Rady Gminy Głusk) wniosek do wójta Gminy o dostosowanie uchwały do obowiązujących przepisów prawa Urząd skierował po upływie terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego.

(akta kontroli tom II str. 40-69)

Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że w świetle orzecznictwa sądowego, piśmiennictwa prawniczego i utrwalonej praktyki nadzorczej – dopuszczalność skorzystania z instytucji „odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego” nie budzi wątpliwości. Podstawę prawną stanowią przepisy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. W postanowieniu z dnia 17 stycznia 2011 r. (sygn. akt III SA/Lu 685/11) WSA w Lublinie stwierdził: *„O tym, czy po wszczęciu postępowania zastosowany zostanie art. 91 ust. 1 u.s.g. decyduje wyłącznie organ nadzoru, gdyż jest to jego domena.”* Celem nadzoru prawnego wojewody jest doprowadzenie do wyeliminowania w całości lub w części z obrotu prawnego wadliwej uchwały organu j.s.t. Cel ten zostaje zrealizowany nie tylko poprzez instytucję rozstrzygnięcia nadzorczego, skargi do sądu administracyjnego, ale także poprzez uchylenie lub zmianę wadliwych regulacji przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego. We wzajemnych relacjach Wojewody (jako organu nadzoru) oraz organu j.s.t. (jako podmiotu nadzorowanego) wytworzyła się utrwalona praktyka, zgodnie z którą po wszczęciu postępowania nadzorczego organ nadzorowany może dokonać autokorekty swoich działań prawodawczych, zgodnie ze stanowiskiem organu nadzoru, tj. uchylić (zmienić) uchwałę w całości lub w części. Praktyka ta istnieje od początku funkcjonowania samorządu terytorialnego w obecnym – trójstopniowym kształcie i jest przez obie strony respektowana. Stanowi ona wyraz współpracy organu administracji rządowej i samorządowej oraz poszanowania samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy ustaw samorządowych przewidują krótki, 30-dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego; samo zawiadomienie jest przesyłane organowi j.s.t. w trakcie biegu tego terminu. Zważywszy na sesyjny tryb pracy organu stanowiącego j.s.t., uwzględnienie stanowiska organu nadzoru we wspomnianym 30-dniowym terminie jest nader utrudnione, najczęściej wręcz niemożliwe. Dlatego też w przypadku, gdy organ nadzoru otrzymywał z j.s.t. pismo informujące o zamiarze uchylenia lub zmiany treści uchwały, odstępował od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Tego rodzaju praktyka była utrwalona i akceptowana przez organy j.s.t., które dokonywały stosownych zmian, zgodnie z zapewnieniem złożonym organowi nadzoru.

(akta kontroli tom II str. 345, 355-356)

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

Dyrektor WPNiK wyjaśnił m.in., że ustawodawca nie określił zasad procedowania w sytuacji, gdy po wszczęciu postępowania organ nadzorczy odstępuje od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. W szczególności nie zobowiązuje organu nadzoru do umorzenia postępowania. Praktykę nadzorczą w WPNiK determinuje w tym zakresie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wyartykułowane w postanowieniu z dnia 17 stycznia 2011 r. (sygn. akt III SA/Lu 685/11).

W powołanym postanowieniu WSA wyraził pogląd, że gdy organ stwierdzi, że brak jest podstaw do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, zawiadamia o tym j.s.t. Owo zawiadomienie zamyka postępowanie nadzorcze. Skoro przepisy u.s.g. nie wymagają, aby nastąpiło to w określonej formie procesowej (np. postanowienia, czy decyzji), właściwe będzie wystosowanie pisemnej informacji do organu gminy, ewentualnie zaś do podmiotu, który domagał się wszczęcia postępowania nadzorczego. Nie ma natomiast prawnego umocowania, wydanie przez organ nadzoru decyzji o umorzeniu wszczętego postępowania nadzorczego w przypadku stwierdzenia, że brak jest przesłanek do zastosowania art. 91 ust. 1 u.s.g. Takiej podstawy nie można wywieść z art. 91 ust. 5 u.s.g., stanowiącego o odpowiednim stosowaniu przepisów k.p.a.

Podzielając przytoczoną argumentację organ nadzoru w sytuacji, gdy odstępuje od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego pisemnie informuje o tym organy jednostki samorządu terytorialnego. W analizowanym okresie tego rodzaju informacje skierowano w 240 przypadkach.

(akta kontroli tom I str. 441-445)

Na zbadanej próbie 28 spraw ustalono, że wszystkie j.s.t., które zobowiązały się do zmiany wadliwych uchwał, po przedłożeniu do nadzoru Wojewody ich zmienionych wersji, zostały przez Urząd pisemnie poinformowane o braku podstaw prawnych do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

(akta kontroli tom II str. 40-69)

4) W latach 2017-2019 (I kwartał) rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody, stwierdzające nieważność aktów prawa miejscowego w 474 przypadkach (na ogółem 503), wydane zostały w terminie 30 dni od dnia doręczenia aktu prawa miejscowego j.st. do Urzędu. W pozostałych 29 przypadkach, w których rozstrzygnięcia nadzorcze wydane zostały po upływie 31 lub 32 dni od daty doręczenia aktu prawa miejscowego, dotyczyło to spraw, w których 30 dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia przypadał na dni wolne od pracy (tj. sobotę lub niedzielę)³⁷.

(akta kontroli tom I str. 116-291)

5) Na podstawie prowadzonego w systemie EZD rejestru aktów normatywnych wpływających do Wojewody od j.s.t. ustalono, że wszystkie objęte zostały nadzorem Wojewody oraz zbadane w terminie umożliwiającym ewentualne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego. Pracownicy WPNiK oraz WI, otrzymujący do badania legalności uchwały j.s.t., odnotowywali w systemie EZD wyniki ich weryfikacji w formie notatki. W prowadzonym rejestrze widoczna była również data otrzymania przez pracownika aktu do weryfikacji oraz data jej zakończenia. Przygotowany przez pracownika projekt rozstrzygnięcia nadzorczego był przekazywany do kierownika Oddziału Nadzoru lub kierownika Oddziału Nadzoru Urbanistycznego, a następnie

³⁷ Do przypadków takich zastosowanie miał art. 57 § 4 ustawy z dnia 14 stycznia 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.), zgodnie z którym jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

przekazywany do akceptacji odpowiednio dyrektora WPNiK i WI. W przypadku odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na zobowiązanie się j.s.t. do dokonania samodzielnej zmiany zakwestionowanego aktu prawa miejscowego, w systemie EZD zamieszczano - po otrzymaniu poprawionej uchwały - informację o braku podstaw prawnych do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Dokumentacja, odzwierciedlająca przebieg załatwienia badanych spraw, była prowadzona również w wersji papierowej – w teczkach aktowych założonych dla poszczególnych j.s.t.

(akta kontroli tom I str. 446-447)

Według informacji uzyskanych z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego³⁸ w Lublinie w latach 2018-2019 (I kwartał) złożonych zostało do tego Sądu³⁹ 76 skarg, w tym: 69 na akty prawa miejscowego wydane przez organy j.s.t. oraz siedem skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody (w tym trzy dotyczące rozstrzygnięć w sprawie aktów prawa miejscowego). Sąd uwzględnił w całości lub w części 35 skarg na akty prawa miejscowego, z tego: w przypadku 19 wydał wyrok stwierdzający nieważność aktów prawa miejscowego, oddalił 17 skarg (w tym dwie dot. rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody na akty prawa miejscowego), a 15 odrzucił (w tym jedną dot. rozstrzygnięcia nadzorczego na akt prawa miejscowego). WSA w żadnym przypadku nie orzekł o niezgodności z prawem rozstrzygnięć nadzorczych.

(akta kontroli tom I str. 384-405)

6) W latach 2017-2019 (I kw.) organy j.s.t. złożyły trzy skargi⁴⁰ do WSA na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody stwierdzające nieważność uchwały aktu prawa miejscowego. Skargi te (złożone we wszystkich przypadkach w 2018 r.), jak wskazano wyżej zostały przez Sąd oddalone (dwie skargi) lub odrzucone (jedna skarga). Wyroki/postanowienie Sądu w tych sprawach przesłane zostały do Wojewody po 36 dniach (jeden) i po 120 dniach (dwa) od daty ich wydania.

(akta kontroli tom I str. 293-294)

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

(akta kontroli tom I str. 410-421)

8) Zastępca Dyrektora WPNiK, odnosząc się do zagadnienia sporów Wojewody z j.s.t. w zakresie właściwego kwalifikowania aktów przesyłanych do nadzoru wyjaśnił m.in., że o sporach takich - można mówić w sytuacji, gdy organ nadzoru zakwestionuje uchwałę organu j.s.t., w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego lub zaskarży przedmiotową uchwałę do sądu administracyjnego. Powodem podjęcia tych działań nadzorczych jest błędna kwalifikacja charakteru prawnego tej uchwały. Są to sytuacje dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, organ nadzoru uznaje, że uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ stanowiący j.s.t. nie kwalifikuje tego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego. Po drugie, organ stanowiący j.s.t. nadaje uchwale charakter aktu prawa miejscowego, a organ nadzoru nie podziela tego stanowiska stwierdzając, że nie zawiera ona norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

(akta kontroli tom I str. 410-421)

³⁸ Dalej: Sąd lub WSA.

³⁹ Na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust.1 u.s.p. oraz 50 § 1 i 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.).

⁴⁰ W tym jedna dotycząca uchwały podjętej w sprawie przyjęcia przez gminę programu opieki nad zwierzętami oraz dwie dotyczące uchwał w sprawie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W 2017 r. i I kwartale 2019 r. nie były przez organy j.s.t. składane do Sądu skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody w sprawach aktów prawa miejscowego.

Ustalono, że w latach 2017-2019 (I kwartał) Wojewoda wydał 36 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność przesłanych przez j.s.t. uchwał, które przez organy stanowiące tych jednostek zostały zakwalifikowane do aktów kierownictwa wewnętrznego, natomiast w rozstrzygnięciu nadzorczym uznane za akty prawa miejscowego.

(akta kontroli tom II str. 70-87)

9) Badania jednolitości podejścia interpretacyjnego Wojewody podczas weryfikacji przekazywanych przez organy j.s.t. aktów prawa miejscowego zostało przeprowadzone na próbie 15 uchwał organów j.s.t., co do których Wojewoda nie stwierdził nieważności ani nie wskazał, że zostały wydane z naruszeniem prawa, po pięć z przedstawionych poniżej w pkt a)-c) trzech grup tematycznych:

a) w sprawie zasad nabywania, zbywania, obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony⁴¹:

- 1) uchwała Nr XIX/144/2017 Rady Gminy Dzwola z dnia 27 stycznia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 1026),
- 2) uchwała Nr XXVIII/165/17 Rady Powiatu we Włodawie z dnia 23 lutego 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2017 r. poz. 1883),
- 3) uchwała Nr XXIII/169/2017 Rady Gminy Borki z dnia 30 marca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 2250),
- 4) uchwała Nr XLII/190/2018 Rady Gminy Nowodwór dnia 25 maja 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 2985),
- 5) uchwała Nr VI/37/2019 Rady Gminy Biszczka z dnia 20 marca 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 2774).

W wyniku badania tych uchwał stwierdzono jeden przypadek niejednorodności oceny aktu prawa miejscowego, przy braku okoliczności tłumaczących tę niejednorodność. Ustalono, że Wojewoda nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do ww. uchwały Nr XXVIII/165/17 Rady Powiatu we Włodawie z dnia 23 lutego 2017 r., pomimo tego, że:

- w § 4 ust. 1 pkt 5 uchwały wskazano, że nieruchomości wchodzące w skład powiatowego zasobu nieruchomości mogą być zbywane w szczególności poprzez zrzeczenie się. Powiat nie ma jednak możliwości zrzeczenia się nieruchomości, ponieważ ta możliwość przysługuje na podstawie art. 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴² jedynie państwowym lub samorządowym osobom prawnym, a nie j.s.t. (na wadliwość tego rodzaju zapisów Wojewoda wskazywał w rozstrzygnięciu nadzorczym z 22 kwietnia 2016 r. PN-II.4131.140.16, Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 1680);
- w § 4 ust. 4 wprowadzono zasadę, że nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej – przepis ten zawiera powtórzenie zasady wynikającej z przepisów ugn (art. 37 ust. 1), ponadto odsyła do bliżej nieokreślonych przepisów. Na wadliwość polegającą na konieczności zawierania jasnych, wyczerpujących sformułowań w aktach prawa miejscowego Wojewoda wskazywał w rozstrzygnięciu nadzorczym z 16 grudnia 2015 r. PN-II.4131.566.15 (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5167), na niedopuszczalność powielania norm ustawowych w rozstrzygnięciu nadzorczym z 1 sierpnia 2014 r. PN-II.4131.285.14 (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 2737);

⁴¹ Kontrolą w tym zakresie objęto wszystkie wydane w okresie objętym kontrolą uchwały organów stanowiących, dotyczące tego zagadnienia, w tym jedną oznaczoną jako uchwała w sprawie gospodarowania nieruchomościami.

⁴² Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm., zwana dalej również ugn.

- w § 4 ust. 5 wprowadzono zwolnienie z obowiązku przetargu nieruchomości przeznaczonych na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe, i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową – jest to regulacja sprzeczna z art. 37 ust. 3 ugn w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwały, ponieważ przepis ten wymagał podejmowania w ww. kwestiach uchwał o charakterze indywidualnym, a nie generalnym. Na wadliwość tego rodzaju zapisów Wojewoda wskazywał w rozstrzygnięciu nadzorczym z 1 sierpnia 2014 r. PN-II.4131.285.14 (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 2737);
- w § 5 ust. 7 przewidziano, że pierwsza rata płatna przed zawarciem aktu notarialnego wynosi co najmniej 30% ceny lokalu mieszkalnego oraz należności za grunt. Spłata pozostałej należności następuje w równych ratach rocznych z doliczeniem oprocentowania w wysokości stawki WIBOR 3M + 3% marży obowiązującej w czasie terminu spłaty każdej z rat. W uchwale nie przywołano jako podstawy prawnej art. 70 ust. 4 ugn, a ponadto żaden przepis nie upoważnia organu stanowiącego j.s.t. do nałożenia ograniczeń na organ wykonawczy przy ustalaniu w umowie wysokości pierwszej raty ceny za zbywaną nieruchomość, a tego rodzaju uchwała powinna mieć charakter indywidualny;
- w § 5 ust. 8 wskazano, że spłata należności, o której mowa w pkt 7 może być rozłożona na raty na okres nie dłuższy niż 10 lat. Zapis ten jest zbędny, ponieważ stanowi powtórzenie art. 70 ust. 2 ugn. Na wadliwość polegającą na powtórzeniu regulacji ustawowych, jako działaniu niezgodnym z zasadami legislacji, zbędnym, wskazywał Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym z 22 kwietnia 2016 r. PN-II.4131.140.16 (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 1680);
- w § 5 ust. 9 określono, że koszty aktu notarialnego ponoszą nabywcy lokali mieszkalnych. Na wadliwość tego rodzaju zapisów Wojewoda wskazywał np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 1 sierpnia 2014 r. PN-II.4131.285.14 (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 2737), rozstrzygnięciu nadzorczym z 1 lutego 2019 r. PN-II.4131.109.19 (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 900) stwierdzając, że regulacja ta nie mieści się w granicach upoważnienia przysługującego organowi stanowiącemu j.s.t. i narusza zasadę swobody umów;
- w Rozdziale 4, w § 8 oraz w § 1 ust. 1 pkt 4 zawarto uregulowania dotyczące użyczenia nieruchomości, co wykraczało poza upoważnienie organu stanowiącego określonego w art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym. Na wadliwość tego rodzaju zapisów Wojewoda wskazywał w rozstrzygnięciu nadzorczym z 22 kwietnia 2016 r., PN-II.4131.140.16 (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 1680);
- w § 8 ust. 5 została powtórzona treść art. 37 ust. 4a ugn, a podejmowane na podstawie tego przepisu uchwały powinny mieć charakter indywidualny. Na wadliwość analogicznych zapisów Wojewoda wskazywał w rozstrzygnięciach nadzorczych z 24 stycznia 2018 r. PN-II.4131.22.18 (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 395), z 16 grudnia 2015 r. PN-II.4131.566.15 (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5167).

W odpowiedzi na pytania kontrolera NIK, Dyrektor WPNiK poinformował, że w dniu 19 lipca 2019 r. Wojewoda wniósł skargę na uchwałę Nr XXVIII/165/17 Rady Powiatu we Włodawie, w części obejmującej § 1 ust. 1 pkt 4, § 4 ust. 1 pkt 5, § 4 ust. 4 i 5, § 5 ust. 7-9, § 5 ust. 11, § 8 ust. 1 w brzmieniu: „lub użyczone”, § 8 ust. 2 w brzmieniu: „lub użyczenie”, § 8 ust. 3 w brzmieniu „lub użyczenia” oraz § 8 ust. 4 i 5.

(akta kontroli tom II str. 109-114, 115-137, 138-144)

b) Uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy⁴³:

- 1) uchwała Nr XXIX/169/17 Rady Gminy Dębowa Kłoda z dnia 23 stycznia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 673),
- 2) uchwała Nr XXV/179/17 Rady Gminy Konstantynów z dnia 28 grudnia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5607),
- 3) uchwała Nr XXVIII/189/18 Rady Gminy Jabłoń z dnia 2 lutego 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 802),
- 4) uchwała Nr II/14/2018 Rady Gminy Komarówka Podlaska z dnia 30 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 6138),
- 5) uchwała Nr V/31/19 Rady Miejskiej w Józefowie z dnia 24 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 1752).

W wyniku badania tej grupy uchwał nie stwierdzono niejedności ich oceny.

c) uchwały w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków⁴⁴:

- 1) uchwała Nr LX/197/18 Rady Miasta Rejowiec Fabryczny z dnia 16 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5667),
- 2) uchwała Nr II/13/18 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 28 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5940),
- 3) uchwała Nr V/40/19 Rady Gminy Głusk z dnia 24 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 1479),
- 4) uchwała Nr IV/40/19 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 29 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 1859),
- 5) uchwała nr VI/38/2019 Rady Gminy Wojsławice z dnia 4 marca 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 1943).

W wyniku badania tej grupy uchwał stwierdzono dwa przypadki niejedności oceny aktów prawa miejscowego przez Wojewodę w sytuacji braku obiektywnych przesłanek tłumaczących tę niejedność.

Nie doszło do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do uchwały Nr LX/197/18 Rady Miasta Rejowiec Fabryczny z dnia 16 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5667), pomimo tego, że:

- w § 3 pkt 2) Regulaminu określono, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane zapewnić ciągłość dostaw wody, z zastrzeżeniem uzasadnionych wyjątków określonych w niniejszym Regulaminie. Na wadliwość tego rodzaju postanowień (nieuprawniona modyfikacja art. 5 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę) wskazywał Wojewoda w rozstrzygnięciach nadzorczych z 6 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5876), z 13 grudnia 2018 (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 6149) i innych, wydanych w późniejszym okresie, w 2019 r.;
- w § 3 pkt 4 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że w zakresie dostarczania wody dostawca jest zobowiązany prowadzić regularną wewnętrzną kontrolę jakości dostarczanej wody. Treść przytoczonych regulacji nie stanowi materii regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, ponieważ dotyczą one kwestii uregulowanych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych

⁴³ Do kontroli wybrano po dwie uchwały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z 2017 i 2018 r. (pierwszą i ostatnią uchwałę wydaną w tych latach) oraz jedną opublikowaną w Dz. Urz. Woj. Lub. z 2019 r. (pierwszą uchwałę wydaną w tym roku).

⁴⁴ Do kontroli wybrano dwie ostatnie uchwały wydane w 2018 r. opublikowane w Dz. Urz. Woj. Lub. z 2018 r., dwie pierwsze uchwały wydane w 2019 r., opublikowane w Dz. Urz. Woj. Lub. z 2019 r. oraz jedną (pierwszą) uchwałę, która została podjęta w marcu 2019.

urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Z kolei art. 5 ust. 1a ustawy stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody. Na wadliwość tego rodzaju postanowienia wskazywał Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym z 6 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4977) i innych rozstrzygnięciach, wydanych w 2019 r. W rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewoda wskazywał, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02);

- w § 6 ust. 2 Regulaminu w odniesieniu do elementów treści wniosku o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków, a w § 10 ust. 2 w odniesieniu do wniosku o określenie warunków przyłączenia, posłużono się zwrotem „w szczególności”. Użycie w powyższej regulacji zwrotu „w szczególności” powoduje, że określone w uchwale elementy wniosku mają charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że rada gminy nie określiła w sposób kompletny wszystkich elementów wniosku. Tymczasem zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym regulaminie warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a przyjęta regulacja winna być sformułowana w ten sposób, aby podmioty ubiegające się o zawarcie takiej umowy, a także przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, nie miały wątpliwości, jakie elementy wniosek powinien zawierać. Na taką wadliwość wskazywał Wojewoda wielokrotnie w rozstrzygnięciach nadzorczych wydanych w 2019 r., np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 24 stycznia 2019 r., (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 679), z 28 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 770), 30 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 803);
- w § 7 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że podstawą obciążenia odbiorcy usług należnościami za usługi dostarczenia wody i/lub odprowadzania ścieków świadczone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest faktura i nota. Powyższe zapisy w zakresie słów „i nota” modyfikują § 17 ust. 1 i 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków z dnia 27 lutego 2018 r.⁴⁵ w związku z art. 106b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴⁶. Na taką wadliwość wskazywał Wojewoda w rozstrzygnięciach nadzorczych wydanych w późniejszym okresie, np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 5 lutego 2019 r., (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 956), z 5 marca 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 1470);
- w § 5 ust. 5 Regulaminu Rada postanowiła, iż umowa o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobami korzystającymi z lokali znajdujących się w budynku wielolokalowym na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych po spełnieniu

⁴⁵ Dz. U. poz. 472.

⁴⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.

warunków określonych w ustawie. Na wadliwość takiego postanowienia Wojewoda wskazywał w rozstrzygnięciach nadzorczych z 5 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4427), z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4679) stwierdzając, że powyższa regulacja w sposób niedopuszczalny modyfikuje treść art. 6 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Z powołanego przepisu wynika obowiązek po stronie przedsiębiorstwa zawarcia umowy z osobami korzystającymi z lokali w przypadku spełnienia przesłanek określonych w tym przepisie. Przepis art. 6 ust. 7 ustawy wskazuje, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może wyrazić zgodę na zawarcie umowy z osobą korzystającą z lokalu, w budynkach, o których mowa w ust. 5, w przypadku gdy nie są spełnione warunki, o których mowa w ust. 6. Tymczasem Rada posługując się w § 5 ust. 5 regulaminu sformulowaniem „umowa może być zawarta”, wprowadziła fakultatywność zawarcia umowy modyfikując tym samym treść art. 6 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06);

- zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę w Regulaminie winny zostać określone warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych. Zawarty w tym przepisie zwrot „warunki techniczne” obejmuje swoim zakresem znaczeniowym określenie przesłanek (czynników wyznaczających lub warunkujących, elementów, cech koniecznych), po spełnieniu których zaistnieje możliwość korzystania z usług wodociągowych i kanalizacyjnych. Regulamin nie zawiera regulacji we wskazanym zakresie. Postanowienia Regulaminu nie określają w istocie technicznych warunków dostępu do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, tj. warunków, po spełnieniu których będzie możliwy dostęp do usług wodociągowo - kanalizacyjnych. Na taką wadliwość wskazywał Wojewoda w rozstrzygnięciach nadzorczych z 5 października 2018 r., (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4427), z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4679), z 13 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 6149) i w kilkunastu innych rozstrzygnięciach z 2019 r.;
- z § 10 ust. 1-3 Regulaminu wynika obowiązek sporządzenia i uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Na wadliwość tego rodzaju zapisów Wojewoda wskazywał wielokrotnie, np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4681), z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4679), z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4709), z 6 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4977) wskazując, że regulacje wprowadzające uzależnienie przyłączenia nieruchomości do sieci od uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem, które samo określa warunki przyłączy, wykraczają poza granice upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

Nie doszło do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do uchwały Nr II/13/18 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 28 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5940), pomimo tego, że:

- w § 3 pkt 2) Regulaminu określono, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane zapewnić ciągłość dostaw wody, z zastrzeżeniem uzasadnionych wyjątków określonych w niniejszym Regulaminie. Na wadliwość tego rodzaju postanowień (nieuprawniona modyfikacja art. 5 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę) wskazywał Wojewoda w rozstrzygnięciach nadzorczych z 6 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5876), z 13 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 6149) i innych wydanych w późniejszym okresie, tj. w 2019 r.;

- w § 6 Regulaminu w odniesieniu do elementów treści wniosku o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków, a w § 10 ust. 2 w odniesieniu do wniosku o określenie warunków przyłączenia posłużono się zwrotem „w szczególności”. Na taką wadliwość wskazywał Wojewoda wielokrotnie w rozstrzygnięciach nadzorczych wydanych w późniejszym okresie, w 2019 r., np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 24 stycznia 2019 r., (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 679), z 28 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 770), 30 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 803) wskazując, że użycie w powyższej regulacji zwrotu "w szczególności" powoduje, że określone w uchwale elementy wniosku mają charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że rada gminy nie określiła w sposób kompletny wszystkich elementów wniosku;
- w § 9 ust. 2 pkt 7 określono, że załącznikiem do wniosku o określenie warunków przyłączenia nieruchomości do sieci powinna być mapa sytuacyjna określająca usytuowanie nieruchomości. Wprowadzając powyższą regulację rada gminy przekroczyła upoważnienie ustawowe zawarte w art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Takie stanowisko zajmował Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4679), z 20 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 6335) i kilku innych rozstrzygnięciach nadzorczych wydanych w 2019 r.;
- z § 12 ust. 1 i 2 Regulaminu wynika obowiązek sporządzenia i uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Na wadliwość tego rodzaju zapisów Wojewoda wskazywał wielokrotnie, np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4681), z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4679), z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4709), z 6 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4977) stwierdzając, że regulacje wprowadzające uzależnienie przyłączenia nieruchomości do sieci od uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem, które samo określa warunki przyłączy, wykraczają poza granice upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę;
- zgodnie z § 12 ust. 8 pkt 6 Regulaminu przed zasypaniem należy wykonać operat geodezyjny, w zakresie wskazanym w warunkach technicznych, w dwóch egzemplarzach (...). Na wadliwość tego rodzaju zapisów wskazywał Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4679) wskazując, że powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego z art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...). Kwestie związane z wykonywaniem operatu geodezyjnego zostały uregulowane w przepisach ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629). Brak jest podstaw do tego, aby organ gminy zamieszczał w uchwale zapisy odnoszące się do obowiązków określonych ustawowo, jak również aby obowiązki te określał nieprecyzyjnie, używając innej terminologii, aniżeli przyjęta przez ustawodawcę (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 listopada 2016 r., II SA/Sz 929/16);
- jak stanowi § 13 ust. 4 Regulaminu, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo ograniczyć lub wstrzymać świadczenie usług wyłącznie z ważnych powodów, w szczególności jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, środowiska naturalnego, potrzebami przeciwpożarowymi, a także przyczynami technicznymi. Nie zwalnia to przedsiębiorstwa z obowiązku zastosowania wszelkich dostępnych mu sposobów dla złagodzenia tych uciążliwości dla odbiorców. Na wadliwość takiego postanowienia uchwały Wojewoda wskazywał w kilku późniejszych rozstrzygnięciach nadzorczych, np. w rozstrzygnięciu nadzorczym

z 10 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 238), z 17 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 526), stwierdzając, że powyższe postanowienie stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Przepis art. 19 ust. 5 ustawy wskazuje na niezbędne elementy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, obowiązującego na obszarze gminy. Do elementów tych ustawodawca zaliczył m.in. określenie sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków (art. 19 ust. 5 pkt 7 ustawy). W Regulaminie organ stanowiący władny jest zatem określić sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, nie zaś przypadki, w których dostawca usług ma prawo wstrzymania lub ograniczenia zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków. Zamknięty katalog sytuacji, w jakich przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne określa art. 8 ust. 1 ustawy. Wobec powyższego poszerzenie przez organ stanowiący enumeratywnie wskazanych przez ustawodawcę przypadków wstrzymania świadczenia usług dostaw wody i zamknięcia przyłącza jest działaniem bezprawnym.

W odpowiedzi na pytania kontrolera NIK, Dyrektor WPNiK poinformował, że w dniu 24 lipca 2019 r. Wojewoda wniósł do sądu administracyjnego skargę na ww. uchwałę Rady Miasta Rejowiec Fabryczny w całości ze względu na niewypełnienie delegacji ustawowej z art. 19 ust. 5 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, wskazując również na inne, ww. naruszenia prawa, a także skargę na ww. uchwałę Rady Gminy Aleksandrów w części, obejmując nią przywołane wyżej zapisy. W odniesieniu do ww. uchwał Rady Powiatu we Włodawie i Rady Miasta Rejowiec Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że pracownik, który dokonywał analizy powyższej uchwały, nie jest aktualnie zatrudniony w Urzędzie, nie ma zatem możliwości ustalenia motywów wydanej przez niego opinii (oceny). Ponadto, mając na uwadze zajmowane przez tego pracownika stanowisko radcy prawnego, możliwość ingerencji w opinię jest ograniczona ze względu na art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁴⁷. W odniesieniu do ww. uchwały Rady Gminy Aleksandrów przyczyną nierzetelnej weryfikacji było przeoczenie pracownika kontrolującego ww. uchwałę spowodowane znacznym w tym okresie obciążeniem obowiązkami służbowymi związanymi z oceną aktów prawnych objętych nadzorem (ich dużą liczbą, obszernością oraz skomplikowanym charakterem normowanej materii).

Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie do LUW wpłynęło ponad 25 tys. uchwał i zarządzeń organów j.s.t. W dużej części są to obszerne akty prawne. Z tych względów nie jest możliwa weryfikacja przez Kierownika, Zastępcę Dyrektora i Dyrektora Wydziału wszystkich ocen sporządzonych przez pracowników zajmujących się oceną zgodności z prawem wszystkich uchwał j.s.t. Z oczywistych względów jest to niewykonalne. W kontrolowanym okresie w WPNiK m.in. wszczęto 1076 postępowań nadzorczych dotyczących samorządowych aktów prawnych, skierowano 37 skarg na uchwały do WSA w Lublinie, udzielono 19 odpowiedzi na skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze, udzielono 276 odpowiedzi na wystąpienia obywateli kwestionujące samorządowe akty prawne. W tych sprawach projekty dokumentów sporządzone przez pracowników zostały zweryfikowane i zaakceptowane przez Kierownika, Zastępcę Dyrektora i Dyrektora Wydziału. W tych też sprawach doszło do weryfikacji ocen sporządzonych przez pracowników

⁴⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2115, ze zm.

co zgodności uchwał (w tym aktów prawa miejscowego). Nie oznacza to, że jest to jedyna forma sprawowania nadzoru merytorycznego przez Kierownika, Zastępcę Dyrektora i Dyrektora Wydziału. Bardzo często, na bieżąco, organizowane są narady robocze z udziałem wszystkich pracowników zajmujących się nadzorem nad aktami prawa miejscowego. W trakcie tych spotkań omawiane są bieżące sprawy, w tym również kwestie związane z orzecznictwem nadzorczym.

(akta kontroli tom II str. 210-221, 222-231, 232-240, 241-248, 109-114, 115-137, 346-347, 351-353)

W wyniku badania tej grupy uchwał ustalono ponadto, że w dwóch poniższych przypadkach Wojewoda nie wydał rozstrzygnięć nadzorczych, jak i wskazań naruszenia prawa po wszczęciu postępowań nadzorczych.

W Regulaminie uchwalonym przez Radę Gminy Głusk w § 2 ust. 1 lit. d) określono, że w zakresie dostarczania wody dostawca jest zobowiązany prowadzić regularną wewnętrzną kontrolę jakości dostarczanej wody. Na wadliwość tego rodzaju postanowienia Wojewoda wskazywał np. w rozstrzygnięciach nadzorczych z 6 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4977), z 10 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 238), z 17 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 526) stwierdzając, że treść przytoczonych regulacji nie stanowi materii regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, ponieważ dotyczą one kwestii uregulowanych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Z kolei art. 5 ust. 1a ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody.

Ponadto w § 3 Regulaminu postanowiono jedynie, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne świadczy usługi zaopatrzenia w wodę i/lub odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy zawartej z odbiorcą usług, co stanowi powtórzenie normy zawartej w art. 6 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Rozdział 3 Regulaminu Warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług nie zawiera innych regulacji. W Regulaminie nie zostały określone warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, o których mowa w art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Na konieczność wypełnienia przez organ stanowiący upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę Wojewoda wskazywał wielokrotnie, np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 5 października 2018 r., (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4427), z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4679), z 13 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 6149), z 2 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 23).

W dniu 22 lutego 2019 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze, jednak projekt rozstrzygnięcia nadzorczego nie został podpisany przez Wojewodę w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały, który upłynął 4 marca 2019 r. W związku z tym 6 marca 2019 r. Zastępca Dyrektora WPNiK, działający z upoważnienia Wojewody, skierował do wójta Gminy Głusk wniosek o dostosowanie uchwały do obowiązujących przepisów prawa. Dnia 11 kwietnia 2019 r. Rada Gminy Głusk podjęła uchwałę Nr VIII/66/19 w sprawie przyjęcia projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Głusk, a na sesji 27 czerwca 2019 r. uchwałę Nr X/85/19 w sprawie zmiany projektu regulaminu dostarczania wody

i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Głusk, który w § 3 zawierał postanowienia określające treść wniosku o zawarcie umowy, składanego przez odbiorcę usług. Dnia 3 września 2019 r. Rada Gminy Głusk podjęła uchwałę Nr XII/106/19 w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Głusk, która została uznana przez organ nadzoru za zgodną z prawem.

(akta kontroli tom II str. 210-221, 222-231, 249-254, 255-260, 261-265, 266-270, 271-275, 276-281, 282-287, 357-363)

W Regulaminie uchwalonym przez Radę Miasta Międzyrzec Podlaski określono m.in.:

- w § 3 pkt 2), że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane zapewnić ciągłość dostaw wody, z zastrzeżeniem uzasadnionych wyjątków określonych w niniejszym Regulaminie. Na wadliwość tego rodzaju postanowień (nieuprawniona modyfikacja art. 5 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę) wskazywał Wojewoda np. w rozstrzygnięciach nadzorczych z 6 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5876), z 13 grudnia 2018 (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 6149);
- w § 3 pkt 4 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że w zakresie dostarczania wody dostawca jest zobowiązany prowadzić regularną wewnętrzną kontrolę jakości dostarczanej wody. Treść przytoczonych regulacji nie stanowi materii regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, ponieważ dotyczą one kwestii uregulowanych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Na wadliwość tego rodzaju postanowienia wskazywał Wojewoda np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 6 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4977);
- w § 5 ust. 4, że zmiana warunków umowy następuje w drodze aneksu do umowy sporządzonego w formie pisemnej lub poprzez zawarcie nowej umowy (ust. 4). Na tego rodzaju wadliwość stanowiącą istotne naruszenie prawa wskazywał Wojewoda np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 21 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 610) oraz z 5 czerwca 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 3537) stwierdzając, że powyższe postanowienia wykraczały poza upoważnienia wynikające z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Skoro ustawodawca w treści art. 6 ust. 3 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę określił, jakie w szczególności postanowienia winna zawierać umowa o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzenie ścieków, przewidując jednoznacznie pisemną formę takiej czynności prawnej (art. 6 ust. 1 tej ustawy), brak jest podstawy prawnej do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii dotyczącej sposobu i terminu wzajemnych rozliczeń stron, a także okresu obowiązywania umowy i warunków jej wypowiedzenia, bądź wygaśnięcia oraz formy zmiany umowy;
- w § 5 ust. 5 sposoby rozwiązania umowy o zaopatrzenie w wodę i odbiór ścieków, w § 5 ust. 6, jakie skutki wywołuje rozwiązanie lub wygaśnięcie umowy. Powyższe regulacje Regulaminu wykraczały poza upoważnienie ustawowe przyznane radzie gminy w art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy dotyczące wyrażnie tylko warunków i trybu zawierania umów. Na wadliwość tego rodzaju zapisów wskazywał Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4679), uznając za istotne naruszenie prawa w rozstrzygnięciu nadzorczym z 5 czerwca 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 3537) analogiczny zapis do § 5 ust. 6 niniejszego Regulaminu;
- w § 6 Regulaminu w odniesieniu do elementów treści wniosku o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków, a w § 10 ust. 2 w odniesieniu do wniosku o określenie warunków przyłączenia i warunków

przyłączenia do sieci posłużono się zwrotem „w szczególności”. Na taką wadliwość wskazywał Wojewoda wielokrotnie w rozstrzygnięciach nadzorczych wydanych w 2019 r., np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 24 stycznia 2019 r., (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 679), z 28 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 770) stwierdzając, że użycie w powyższej regulacji zwrotu "w szczególności" powoduje, że określone w uchwale elementy wniosku mają charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że Rada Gminy nie określiła w sposób kompletny wszystkich elementów wniosku;

- z § 12 ust. 1-3 Regulaminu wynika obowiązek sporządzenia i uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Na wadliwość tego rodzaju zapisów Wojewoda wskazywał wielokrotnie, np. w rozstrzygnięciu nadzorczym z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4681), z 23 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4679), stwierdzając, że powyższe regulacje wprowadzające uzależnienie przyłączenia nieruchomości do sieci od uzgodnienia dokumentacji technicznej z przedsiębiorstwem, które samo określa warunki przyłączy, wykraczały poza granice upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 3 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę;
- w myśl § 20 ust. 1 Regulaminu, przedsiębiorstwo obciąża gminę za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe stosując ceny ustalone w taryfie, może też ustalić z gminą inne zasady rozliczeń, za pobrana wodę na cele przeciwpożarowe, jak i inne cele wymienione w art. 22 ustawy. Treść niniejszej regulacji modyfikowała art. 22 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Przepis ten stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obciąża gminę na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfie za: 1) wodę pobraną z publicznych studni i źródeł ulicznych; 2) wodę zużytą do zasilania publicznych fontann i na cele przeciwpożarowe; 3) wodę zużytą do zraszania publicznych ulic i publicznych terenów zielonych. Do zakresu regulacji regulaminu należy określenie warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe, a nie ustalanie zasad rozliczeń za wodę pobraną na cele przeciwpożarowe. Kwestia tych rozliczeń została uregulowana przepisem rangi ustawowej i rada gminy nie może normować jej w sposób odmienny (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z 14 maja 2019 r., Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 3210).

Dyrektor WPNiK wyjaśnił, że organ nadzoru 15 lutego 2019 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Dnia 26 lutego 2019 r. do LUW wpłynęło pismo Burmistrza Miasta Międzyrzec Podlaski informujące, że Rada Miasta dokona zmiany ww. uchwały dostosowując ją do wymogów przepisów prawa. Dnia 27 czerwca 2019 r. Rada Miasta Międzyrzec Podlaski podjęła uchwałę Nr IX/92/19 w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Międzyrzec Podlaskiego (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4107), która została oceniona jako zgodna z prawem.

(akta kontroli tom II str. 210-221, 222-231, 288-294, 295, 296-301)

W jednym przypadku stwierdzono, że akt prawa miejscowego przekazany przez j.s.t. w wersji elektronicznej do opublikowania w DUWL różnił się od aktu prawa miejscowego przekazanego przez j.s.t. w wersji papierowej do nadzoru Wojewody. W Regulaminie Rady Gminy Wojsławice, opublikowanym w DUWL, nie został określony minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowe w zakresie ilości i jakości dostarczanej wody, wbrew dyspozycji art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Wojewoda w rozstrzygnięciach nadzorczych (np. z 23 października 2018 r., Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4679, z 5 października 2018 r., Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4427) wskazywał, że zadaniem legislacji gminnej przewidzianej w art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy jest

określenie minimalnego poziomu usług w zakresie dostarczania wody, a mianowicie: ciśnienia wody, jakości i ilości dostarczanej wody, przywołując m. in. wyroki WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Op 605/06, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2018 r. - VIII SA/Wa 896/17.

Treść uchwały przedłożonej organowi nadzoru różni się od wersji opublikowanej w DUWL – wersja przedłożona organowi nadzoru zawierała stosowne zapisy dotyczące ilości i jakości dostarczanej wody. Pomyłka polegała na pominięciu uchwalonej treści § 2 ust. 1 pkt 1 Regulaminu i zastąpieniu jej słowami wprowadzenia do wyliczenia w § 2 ust. 1 i zaistniała na etapie przekazywania uchwały do publikacji w DUWL. Wójt Gminy Wojsławice 24 lipca 2019 r. wystosował do Wojewody wnioski o sprostowanie omyłek pisarskich w ww. uchwale Rady Gminy Wojsławice uzasadniając, że pomyłki powstały w trakcie przygotowywania uchwały do ogłoszenia, tj. przy przenoszeniu pliku z Worda do legislatora – edytora aktów prawnych w formacie XML.

Dyrektor WPNiK poinformował również, że w kontrolowanym okresie był to jedyny przypadek, w którym stwierdzono rozbieżność pomiędzy wersją papierową i elektroniczną uchwały. Aktualnie obowiązujące przepisy nie przewidują weryfikacji wersji elektronicznej uchwały przesłanej przez j.s.t. do LUW pod kątem zgodności z wersją papierową. Obie wersje uchwały (elektroniczna i papierowa) są podpisane odpowiednio podpisem elektronicznym i odręcznym przez upoważnioną osobę, tj. przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego organu stanowiącego j.s.t. Podpis ten spełnia dwie funkcje – potwierdza wydanie aktu prawa miejscowego oraz potwierdza ostateczną treść tego aktu. Brak jest jakichkolwiek przesłanek (prawnych i faktycznych), aby służby wojewody w każdym przypadku porównywały wersję papierową i elektroniczną uchwały. W kontrolowanym okresie do Wojewody jako organu nadzoru wpłynęło blisko 8 tysięcy aktów prawa miejscowego. Wprowadzenie takiego wymogu wymagałoby zatem zaangażowania znacznych środków i znacznych sił osobowych LUW, niewspółmiernych do osiągnięcia zamierzonego celu.

(akta kontroli tom II str. 210-221, 222-231, 302,303-304, 305-313, 343-344, 349-350)

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

(akta kontroli tom I str. 465-468)

11) LUW nie posiadał informacji nt. ponoszenia w latach objętych kontrolą przez j.s.t. i Skarb Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z funkcjonowaniem w obiegu prawnym sprzecznego z ustawą aktu podlegającego nadzorowi Wojewody.

(akta kontroli tom I str. 410-421)

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

1) W latach 2018-2019 (I kwartał) Wojewoda skorzystał z prawa żądania informacji i danych niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych w odniesieniu do 18 aktów normatywnych j.s.t. We wszystkich tych przypadkach występował do organów wykonawczych j.s.t. z żądaniem udzielenia wyjaśnień lub przesłania dodatkowych dokumentów w związku ze skierowanymi do Urzędu

wnioskami/skargami⁴⁸ dotyczącymi m.in. podjęcia czynności nadzorczych, unieważnienia, uchylecia lub zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego. Na podstawie uzyskanych informacji Urząd (Wojewoda) udzielił odpowiedzi wnioskodawcom i skarżącym. W 2017 r. Organ nadzoru wystąpił także do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast o informację nt. znajdujących się na ich terenie nazw ulic, których nazwa podlega zmianie na podstawie przepisów ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki⁴⁹.

(akta kontroli tom I str. 432-438)

Z żądaniem informacji występowano do j.s.t. również w pierwszym etapie postępowania przed organem nadzoru, tj. po doręczeniu Wojewodzie samorządowego aktu prawa miejscowego, a przed wszczęciem postępowania nadzorczego.

(akta kontroli tom I str. 430-431, tom II str. 88-91)

2) W 2017 r. w ramach działań informacyjnych i wspierających j.s.t. w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego przekazane zostały wójtom, burmistrzom, prezydentom miast oraz starostom pisemne informacje nt.: konsultowania projektów uchwał z gminnymi i powiatowymi radami działalności pożytku publicznego, wdrażania nowych przepisów prawa oświatowego, konieczności zmiany nazw ulic upamiętniających komunizm, zmian w prawie w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, ustalania wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg, orzecznictwa sądów administracyjnych dot. uchwał w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi. W 2018 r. z-ca Dyrektora WPNiK wziął udział w forum sekretarzy j.s.t. województwa lubelskiego, na którym przedstawił nowe zadania organów j.s.t. wynikające z wdrożenia zmian po nowelizacji ustrojowych ustaw samorządowych. W 2019 r. uczestniczył w spotkaniu z przedstawicielami starostw powiatowych, na którym omówił obowiązujące przepisy w zakresie ustalania sieci szkół.

(akta kontroli tom I str. 439-440)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 15 badanych uchwał organów stanowiących j.s.t. (0,2% przesłanych do LUW aktów prawa miejscowego), w przypadku trzech⁵⁰ (20% badanej próby) doszło do nierzetelnej weryfikacji przedłożonych uchwał pod kątem ich zgodności z prawem, co w związku z niewszczęciem postępowania nadzorczego i niewydaniem rozstrzygnięć nadzorczych skutkowało brakiem jednolitości ocen dokonywanych przez Wojewodę odnoszących się do postanowień aktów prawa miejscowego dotyczących takich samych stanów faktycznych lub prawnych.

W związku z ww. ustaleniami, we wszystkich trzech przypadkach Wojewoda skierował w trakcie kontroli NIK skargi do WSA na ww. uchwały.

⁴⁸ Złożonymi m.in. przez radnych, organy wykonawcze j.s.t., osoby fizyczne, stowarzyszenia, organizacje zakładowe związków zawodowych, Okręgową Izbę Aptekarską.

⁴⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1103.

⁵⁰ Uchwały Nr XXVIII/165/17 Rady Powiatu we Włodawie z dnia 23 lutego 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 1883), uchwały Nr LX/197/18 Rady Miasta Rejowiec Fabryczny z dnia 16 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5667), uchwały Nr II/13/18 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 28 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5940).

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne zapewniały, w ramach posiadanych zasobów kadrowych, prawidłową realizację zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez j.s.t. Wszystkie akty normatywne, przesłane przez j.s.t. do nadzoru, objęte zostały weryfikacją. Każdorazowo o wszczęciu postępowania nadzorczego zawiadamiane były organy j.s.t. W celu prawidłowego tworzenia prawa przez jednostki samorządu podejmowano wobec tych jednostek działania wspierające. Realizacja zadań związanych z wykonywaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego nie była objęta kontrolą oraz audytem wewnętrznym. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące zaniechania wszczęcia postępowania nadzorczego i niewydania rozstrzygnięć nadzorczych w trzech z 15 skontrolowanych uchwał wskazują, że sprawowany nadzór nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. nie był w pełni rzetelny. Skutkiem tych nieprawidłowości był brak jednolitości ocen dokonywanych przez Wojewodę Lubelskiego odnoszących się do aktów prawa miejscowego w zakresie takich samych stanów faktycznych lub prawnych. Wojewoda Lubelski, w toku niniejszej kontroli, niezwłocznie po ujawnieniu tych nieprawidłowości, złożył do sądu administracyjnego skargi na uchwały organów stanowiących j.s.t. zawierające postanowienia istotnie naruszające prawo.

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

1) W latach 2017-2019 (I kw.) w DUWL opublikowano 7 431 aktów prawa miejscowego (2 755 w 2017 r.; 3 621 w 2018 r. i 1 055 w I kwartale 2019 r.).

(akta kontroli tom I str. 423)

W DUWL nie opublikowano 295 aktów prawa miejscowego (z tego 129 z powodu nieprzekazania przez j.s.t. w wersji elektronicznej), w tym:

- 61 uchwał, co do których wydano rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich nieważność w całości (z tego 49 uchwał przekazanych przez j.s.t. w wersji elektronicznej do publikacji i 12 nieprzekazanych).

(akta kontroli tom I str. 116-282, tom II str. 321-322)

Z-ca Dyrektora WPNiK w sprawie nieopublikowania uchwał przekazanych przez j.s.t. w wersji elektronicznej wyjaśnił, że publikowanie uchwały, co do której Wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające jej nieważność w całości jest pozbawione sensu (NSA w wyroku z dnia 1 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 2038/09). Ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie, jest to warunek obowiązywania tego aktu, tj. objęcia domniemaniem powszechnej znajomości prawa. Stwierdzenie nieważności uchwały organu j.s.t. oznacza jej usunięcie z obrotu prawnego ex tunc, czyli od daty jej podjęcia. Publikacja uchwały unieważnionej w całości (ex tunc) nie znajduje zatem jakichkolwiek podstaw. Powoduje, że wojewódzki dziennik urzędowy zamiast stać się źródłem informacji, byłby źródłem dezinformacji.

(akta kontroli tom II str. 92-104)

- 129 uchwał, wobec których wszczęto postępowanie nadzorcze niezakończone wydaniem rozstrzygnięcia (65 uchwał przekazanych w wersji elektronicznej do publikacji i 64 nieprzekazanych).

Spośród 28 aktów prawa miejscowego⁵¹, wobec których wszczęto zostało postępowanie nadzorcze niezakończone wydaniem rozstrzygnięcia

⁵¹ Objętych szczegółowym badaniem w ramach punktu 1.3.

nadzorczego, 19 uchwał opublikowano w DUWL, w tym 11 w terminie powyżej 30 do 276 dni od daty przekazania ich w wersji elektronicznej do publikacji. W pozostałych dziewięciu przypadkach uchwały nie zostały opublikowane.
(akta kontroli tom I str. 305-374, tom II str. 40-45, 321-325)

Według wyjaśnień z-cy Dyrektora WPNiK w sprawie nieopublikowania uchwał przekazanych przez j.s.t. w wersji elektronicznej: w jednym przypadku gmina wycofała wniosek o publikację uchwały, a w pozostałych - po wszczęciu postępowania nadzorczego, do Wojewody wpłynęły wystąpienia informujące, że rada gminy (rada miasta) dokona zmiany uchwały (uchyli uchwałę) dostosowując ją do wymogów przepisów prawa, zgodnie z zawiadomieniem. Wolą organów j.s.t., wyartykułowaną przez ich przedstawicieli, było zatem, aby prawem obowiązującym stały się nowe uchwały przyjęte w nowym brzmieniu, zgodnym z przepisami i wskazówkami organu nadzoru. We wszystkich tych przypadkach organy j.s.t. podjęły nowe uchwały. Uchwały, co do których zostały skierowane zawiadomienia o wszczęciu postępowania utraciły moc obowiązującą. Organ nadzoru uwzględnił powyższe, publikując „nowe uchwały” uchylające uchwały obarczone wadami prawnymi.

(akta kontroli tom II str. 92-104)

- 36 uchwał zakwalifikowanych przez j.s.t. do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego⁵², które w rozstrzygnięciu nadzorczym, stwierdzającym nieważność uchwały w całości, uznane zostały za akty prawa miejscowego (uchwały nie zostały przekazane w wersji elektronicznej do publikacji).

Z-ca Dyrektora WPNiK wyjaśniając przyczyny nieopublikowania w DUWL uchwał j.s.t. uznanych przez te jednostki za akty kierownictwa wewnętrznego, które w wyniku rozstrzygnięcia nadzorczego uznane zostały za akty prawa miejscowego podał m.in., że organ nadzoru nie mógł wdrożyć procedury promulgacji, ze względu na błędną kwalifikację charakteru prawnego tych uchwał jako aktów prawa wewnętrznego. Ich przepis końcowy stanowił, że wchodzi one w życie z dniem podjęcia. Nie zostały one także przekazane do publikacji w wersji elektronicznej przez organ j.s.t. Wojewoda stwierdził ich nieważność w całości (wyrok NSA z dnia 1 marca 2010 r. sygn. akt. II OSK 2038/09).

Ponadto Z-ca Dyrektora WPNiK wyjaśnił, że aktualnie obowiązujące przepisy nie przyznają Wojewodzie uprawnienia do egzekwowania od organów j.s.t. obowiązku przedłożenia do publikacji w DUWL aktu prawa miejscowego w wersji elektronicznej. Stosownie do treści art. 15 ust. 1 u.o.a.n. obowiązek przedłożenia takiego aktu spoczywa na organie wydającym ten akt.

(akta kontroli tom II str. 92-104)

Jednostki samorządu terytorialnego⁵³, jako przyczynę nieprzedłożenia Wojewodzie do publikacji w DUWL elektronicznej wersji uchwały podały m.in., że: 1) wynikało to z zaniedbania pracownika; 2) żaden przepis nie określa, w jakim terminie uchwała ma zostać przekazana w formie dokumentu opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu organ. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa jedynie, że akt normatywny powinien być ogłoszony niezwłocznie. Ustawodawca celowo nie określił w tym przypadku sztywnych terminów, aby możliwe było stosowanie wskazanych przepisów do różnych stanów faktycznych, które pojawiają się w procesie

⁵² Akty kierownictwa wewnętrznego, według powszechnie dostępnych źródeł, to akty prawne normujące zachowania adresatów usytuowanych wewnątrz układu organizacyjnego administracji publicznej – adresatów podporządkowanych służbowo i organizacyjnie.

⁵³ NIK wystąpiła o informację na temat nieterminowego przekazania elektronicznej wersji uchwały do publikacji w DUWL do pięciu gmin: Radecznicza, Rachanie, Gorzków, Aleksandrów, Chodel, Kock.

legislacyjnym; 3) powodem przekazania uchwały ze zwłoką był fakt wszczęcia postępowania nadzorczego przez Wojewodę w celu stwierdzenia nieważności uchwały. Po otrzymaniu rozstrzygnięcia nadzorczego uchwała została przekazana w wersji elektronicznej do publikacji w DUWL.

(akta kontroli tom II str. 326-337)

Z 503 aktów prawa miejscowego, co do których Wojewoda wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności: 93 ogłoszono przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, 310 opublikowano w DUWL po podjęciu rozstrzygnięcia nadzorczego. Liczba dni, od przekazania przez j.s.t. tych aktów w wersji elektronicznej do ich opublikowania, w 76 przypadkach przekroczyła 30 dni i wynosiła od 31 do 85 dni. Pozostałych 100 aktów prawa miejscowego nie zostało ogłoszonych, z uwagi na uznanie ich w rozstrzygnięciu nadzorczym za nieważne w całości (w tym m.in. z uwagi na zakwalifikowanie uchwały przez j.s.t. do aktów kierownictwa wewnętrznego).

(akta kontroli tom I str. 116-291)

Wyjaśniając przyczyny publikacji aktów prawa miejscowego po podjęciu rozstrzygnięcia nadzorczego (dot. 310 przypadków) z-ca Dyrektora WPNiK wyjaśnił m.in., że jak trafnie zauważa NSA w Łodzi w wyroku z dnia 6 października 2003 r. (sygn. akt II SA/Łd 1331/03) „wymóg niezwłocznego ogłaszania przez wojewodę aktów prawa miejscowego i innych uchwał czy zarządzeń wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego podlegających publikacji/ odnosi się do aktów - uchwał i zarządzeń - skontrolowanych w trybie nadzoru”.

Dyrektor WPNiK wyjaśnił również, że: publikowanie każdej uchwały, nawet takiej, w stosunku do której już na pierwszy rzut oka można stwierdzić, że dotknięta jest wadą, uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności pozbawione byłoby sensu. Wszak stwierdzenie nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego oznacza jej usunięcie z obrotu prawnego ex tunc, czyli od daty jej podjęcia”; w sytuacji gdyby publikacja poprzedzała czynności nadzorcze, wadliwa uchwała nabierałaby mocy prawnej, wchodziłaby w życie, a dopiero później wojewoda wydawałaby rozstrzygnięcie nadzorcze. Zakładając racjonalność ustawodawcy, należy przyjąć, że czynności nadzorcze występują przed publikacją tych aktów. Jeżeli doszłoby do publikacji uchwały, a dopiero później uchwała zostałaby unieważniona, to dziennik urzędowy zamiast stać się źródłem informacji, byłby źródłem dezinformacji.

(akta kontroli tom II str. 95-104)

Na podstawie losowo wybranych 50 uchwał podjętych w latach 2017-2019 (I kwartał), co do których Wojewoda nie wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności ustalono, że wszystkie zostały opublikowane w DUWL w terminie nieprzekraczającym 25 dni od daty wpływu tych aktów w wersji elektronicznej.

(akta kontroli tom I str. 376-383)

2) W DUWL opublikowano w latach objętych kontrolą 467 rozstrzygnięć nadzorczych z 503 wydanych. Nie opublikowano 36 rozstrzygnięć nadzorczych, stwierdzających nieważność uchwał zakwalifikowanych przez organy j.s.t. do aktów kierownictwa wewnętrznego, uznanych w rozstrzygnięciu nadzorczym za akty prawa miejscowego.

(akta kontroli tom I str. 116-291, tom II str. 70-87)

W wyjaśnieniu z-ca dyrektora WPNiK podał m.in., że skoro uchwały, jako akty wewnętrzne, nie przekazano do publikacji i nie zostały ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym to rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające ich nieważność w całości nie podlegało ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(akta kontroli tom II str. 92-104)

Z 467 rozstrzygnięć nadzorczych sześć opublikowanych zostało w terminie od 76 do 794 dni od daty ich wydania.

(akta kontroli tom I str. 116-291)

Opóźnienia w publikacji rozstrzygnięć nadzorczych spowodowane były, według wyjaśnień z-cy dyrektora WPNiK, przeoczeniem pracownika odpowiedzialnego za przekazanie podpisanego rozstrzygnięcia nadzorczego do redakcji dziennika urzędowego celem publikacji.

(akta kontroli tom II str. 323-324)

Wszystkie wyroki WSA wydane w sprawach zaskarżonych aktów prawa miejscowego, które przekazano w latach 2017-2018 do publikacji (25) w DUWL, zostały opublikowane w terminie do 13 dni od daty ich wpływu do Urzędu.

(akta kontroli tom I str. 295-302)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) Nie opublikowano w DUWL 114 aktów prawa miejscowego przekazanych przez j.s.t. do publikacji w wersji elektronicznej, z tego:
 - 49 uchwał, co do których wydano rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich nieważność w całości,
 - 65 uchwał, wobec których wszczęto postępowanie nadzorcze niezakończone wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego.

(akta kontroli tom I str. 116-282, 305-374, tom II str. 321-322)

Zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n., w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy.

- 2) Nie opublikowano w DUWL 36 rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody, stwierdzających nieważność uchwał zakwalifikowanych przez organy j.s.t. do aktów kierownictwa wewnętrznego, uznanych w rozstrzygnięciu nadzorczym za akty prawa miejscowego.

(akta kontroli tom I str. 116-291, tom II str. 70-87, 321-322)

Zgodnie z art. 13 pkt 8a u.o.a.n., w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego.

- 3) W 87 przypadkach akty prawa miejscowego opublikowano w DUWL w terminie powyżej 30 dni (maksymalnie 276 dni) od daty ich przekazania przez j.s.t. w wersji elektronicznej do publikacji, przy czym w 76 przypadkach dotyczyło to uchwał w stosunku, do których wydano rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich nieważność, a w 11 – wobec których wszczęte zostało postępowanie nadzorcze niezakończone wydaniem rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 3 u.o.a.n. akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.

- 4) W wyniku przeoczenia pracownika WPNiK sześć rozstrzygnięć nadzorczych (spośród 467) opublikowano po upływie od 76 do 794 dni od ich wydania.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda Lubelski nie wywiązał się w sposób prawidłowy z obowiązku ogłaszania w DUWL aktów prawa miejscowego oraz rozstrzygnięć nadzorczych. Przyjęta w Urzędzie interpretacja przepisów u.o.a.n. spowodowała, że w latach objętych kontrolą nie opublikowano 1,52% aktów prawa miejscowego przesłanych przez j.s.t. do nadzoru Wojewody oraz 7% wszystkich wydanych rozstrzygnięć nadzorczych, dotyczących aktów kierownictwa wewnętrznego uznanych w rozstrzygnięciu za akty

prawa miejscowego. Stwierdzono również przypadki ogłoszenia aktów prawa miejscowego w terminie od ponad miesiąca do ponad dziewięciu miesięcy od dnia ich uchwalenia bądź wydania, z naruszeniem art. 3 u.o.a.n. Sześć rozstrzygnięć nadzorczych opublikowanych zostało po ponad dwóch miesiącach od daty ich wydania. Wojewoda prawidłowo realizował obowiązek ogłaszania w DUWL wyroków sądów administracyjnych, które wpłynęły do Urzędu.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zapewnienie jednolitości ocen postanowień aktów prawa miejscowego dotyczących takich samych stanów faktycznych i prawnych.
2. Ogłaszanie w DUWL aktów prawa miejscowego oraz rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego, stosownie do art. 13 pkt 2 i 8a u.o.a.n.
3. Ogłaszanie aktów prawa miejscowego niezwłocznie, tj. po sprawdzeniu jego poprawności formalnej, stosownie do art. 3 u.o.a.n.
4. Ogłaszanie rozstrzygnięć nadzorczych bez zbędnej zwłoki.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Lublin, 16 września 2019 r.

Kontrolerzy
Barbara Koszałka
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

Rafał Padrak
doradca prawny

.....
podpis

.....
podpis