



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.014.01.2021

Bogdan Gaber
Zastępca Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 32, 10-578
Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/097 „Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad stanowaniem prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie, Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 32, 10-578 Olsztyn (dalej: RIO lub Izba).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Gaber, Zastępca Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, od 10 marca 2005 r. Od 27 stycznia 2021 r. kieruje on działalnością Izby w związku z niepowołaniem Prezesa RIO ¹ . W okresie objętym kontrolą, do 26 stycznia 2021 r., Prezesem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie była Iwona Bendorf-Bundorf.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.).
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych ²), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli jest to niezbędne do realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Cezary Gogolewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/98/2021 z 31 sierpnia 2021 r. (akta kontroli str. 1-6, 767)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w latach 2019-2021 (I pół.), Izba wywiązywała się ze swoich zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t., określonych w ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁵.

Struktura organizacyjna Izby została dostosowana do realizacji tych zadań, a pracownicy RIO wykonujący czynności dotyczące sprawowania tego nadzoru posiadali odpowiednie doświadczenie, kwalifikacje zawodowe i odbyli szkolenia podnoszące ich wiedzę z tego zakresu.

W skład Kolegium Izby, według stanu na 30 czerwca 2021 r., wchodziło dziewięć osób, które spełniały wymogi, aby zostać członkiem tego organu, określone w art. 15 ust. 8 ustawy o rio. Ustalono także, że Zastępca Prezesa Izby podjął niezbędne starania, aby dostosować liczbę członków Kolegium Izby do określonej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej

¹ Kolegium RIO, po przeprowadzeniu postępowania konkursowego, zgodnie z art. 16 ust. 7 i art. 18 ust. 1 pkt 5c ustawy o rio, pozytywnie zaopiniowało i wybrało na kandydata na Prezesa RIO Pana Bogdana Gabera. W dniu 25 maja 2021 r. dokumenty w tej sprawie przekazane zostały Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do dnia 5 listopada 2021 r. Prezes Rady Ministrów nie powołał Prezesa RIO w Olsztynie.

² Tj. w dniu 5 listopada 2021 r.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, dalej: ustawa o rio.

organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania⁶, poprzez zainicjowanie procedury wyboru kandydatów na dwa wakujące etaty składu Kolegium RIO.

W latach 2019-2021 (I pół.) do Izby wpłynęło łącznie 1156 uchwał/zarządzeń wydanych przez organy j.s.t. celem zbadania ich zgodności z prawem, stanowiących akty prawa miejscowego w zakresie podatków i opłat lokalnych oraz zasad udzielania dotacji. Na zbadanej próbie 130 takich aktów ustalono, iż wszystkie one objęte zostały nadzorem Izby. Wszystkie badania w sprawie stwierdzenia zgodności z prawem ww. aktów przeprowadzone zostały w terminie do 30 dni, a wydane, w przypadkach wykazania w nich błędów, rozstrzygnięcia nadzorcze zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne, a także pouczenie o prawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA).

W RIO na ogół prawidłowo realizowano postanowienia art. 18 ust. 3 ustawy o rio, dotyczące prawa udziału przedstawiciela j.s.t. w posiedzeniu Kolegium, którego przedmiotem było badanie zgodności z prawem uchwały organu j.s.t., poprzez kierowanie zawiadomień o terminie posiedzenia. Stwierdzono jednak dwa przypadki, gdy zawiadomienia te wystosowano do j.s.t. w terminie utrudniającym wzięcie udziału w posiedzeniu. W jednej sprawie zawiadomiono j.s.t. na dzień przed posiedzeniem Kolegium, a w drugiej dopiero w dniu jego planowanego odbycia. W ocenie NIK, postępowanie takie ograniczało samorządom skorzystanie z przysługującego im prawa do uczestniczenia ich przedstawicieli w posiedzeniu Kolegium. Wystąpiły też trzy przypadki, gdy w związku z przeniesieniem terminu badania danej uchwały organu j.s.t. z pierwotnie zaplanowanego posiedzenia Kolegium RIO na inny, o zmianie tej nie zawiadomiono zainteresowanej jednostki.

W okresie 2019-2021 r. (I pół.) tylko dwie skargi organów j.s.t. na rozstrzygnięcia nadzorcze RIO uznane zostały przez WSA za zasadne (1,2% wszystkich rozstrzygnięć). Wystąpiło też sześć przypadków, w których organy inne niż j.s.t. lub RIO, zaskarżyły uchwałę j.s.t., uznaną przez RIO za prawidłową, do WSA, który w pięciu sprawach orzekł o niezgodności tych aktów z prawem.

Zdaniem NIK, świadczy to o tym, iż oceny uchwał organów j.s.t. w zakresie prawa miejscowego, dokonywane przez Kolegium Izby, w odniesieniu do podobnych stanów faktycznych i prawnych, były w większości spraw jednolite, a w przypadkach błędów skutecznie eliminowały wadliwy akt prawny z obrotu. W procesie badania przez Kolegium Izby zgodności z prawem uchwał j.s.t. wystąpiły jednak przypadki niezapewnienia jednolitości ocen w odniesieniu do podobnych stanów faktycznych i prawnych, gdyż m.in.:

- w pięciu przypadkach wskazano, iż doszło do naruszenia prawa podczas, gdy w innych stwierdzano nieważność przepisu regulującego termin wejścia w życie aktu prawnego,
- w pięciu przypadkach uznano uchwały j.s.t., dotyczące zasad przyznawania dotacji (pomoc *de minimis* przedsiębiorcom) za zgodne z prawem, a w innych za niezgodne z prawem w całości ze względu na istotne naruszenie prawa.

Określone w RIO zasady w zakresie sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. ujęte zostały w kilku dokumentach, w tym m.in. w regulaminie RIO i zakresach czynności pracowników. Na podstawie badania próby 67 uchwał j.s.t. dotyczących prawa miejscowego ustalono, iż w procesie sprawowania nadzoru nad ich stanowieniem nie zawsze przestrzegano określonych zasad. Stwierdzono bowiem, iż na 67 zbadanych spraw, w 22 przypadkach (33%) na badanych wstępnie przez pracowników Izby uchwałach nie było potwierdzenia sprawdzenia ich pod względem formalnym i rachunkowych, mimo takiego obowiązku określonego

⁶ Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

w zakresach ich czynności. Ustalono także, że zakres czynności jednego pracownika nie został dostosowany do faktycznie wykonywanych przez niego zadań. W RIO podejmowano też różnorodne działania informacyjne, szkoleniowe i wspierające wobec pracowników samorządowych w celu zapewnienia jednolitości w stanowieniu aktów prawa miejscowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem RIO⁷, w ramach Izby działają m.in.: Kolegium Izby, Prezes Izby, składy orzekające, wewnętrzne komórki organizacyjne, tj. Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej (dalej: WKGF) i Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń (dalej: WIAS) oraz samodzielne stanowiska pracy podległe bezpośrednio Prezesowi Izby (m.in. radca prawny i główny księgowy). Kolegium Izby jest organem, do którego właściwości, w zakresie działalności nadzorczej określonej ustawą o rio oraz ustawami o samorządzie: gminnym, powiatowym i województwa, należało m.in.:

- rozpatrywanie zgodności z prawem uchwał i zarządzeń, podejmowanych przez organy j.s.t. w sprawach m.in. dotyczących:
 - zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu j.s.t.,
 - podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸,
- orzekanie o nieważności innych uchwał i zarządzeń organów j.s.t., objętych nadzorem Izby.

W regulaminie RIO określono zasady odbywania posiedzeń i podejmowania uchwał przez Kolegium, tj. m.in. wskazano, że:

- Kolegium Izby obraduje na posiedzeniach, na których mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotów, których sprawa jest rozpatrywana,
- w posiedzeniach Kolegium uczestniczy radca prawny i Naczelnik WIAS,
- Kolegium Izby może obradować tylko w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Kolegium Izby (*quorum*),
- z inicjatywą podjęcia uchwały lub stanowiska Kolegium Izby mogą wystąpić: Prezes Izby lub członek Kolegium Izby. Wnioskodawcy ci formułują wniosek o podjęcie uchwały zawierający w szczególności:
 - ✓ jednoznaczne określenie czy jest to wniosek: o stwierdzenie nieważności badanej uchwały lub zarządzenia w całości lub w części; o stwierdzenie wydania badanej uchwały lub zarządzenia z naruszeniem prawa,
 - ✓ wskazanie naruszonych przepisów prawa,
- członek Kolegium Izby występując z inicjatywą podjęcia uchwały w sprawie badania zgodności z prawem uchwał organów j.s.t. jednocześnie określa termin wpływu uchwały do Izby oraz wskazuje, czy zachowany został 30-dniowy termin na przeprowadzenie postępowania nadzorczego (informacja o tym czy dochowany został 30-dniowy termin na przeprowadzenie postępowania nadzorczego ujmowana była w protokołach z posiedzeń Kolegium Izby),
- ww. wnioskodawcy odpowiadają przed Kolegium Izby za przygotowanie projektów uchwał lub stanowisk wraz z uzasadnieniem zawierającym prawną

⁷ Uchwała Nr 0102-72/14 Kolegium RIO z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

- analizę przytaczanych przepisów, stanowisko doktryny oraz wskazanie rozstrzygnięć kolegiów izb i sądów administracyjnych w analogicznych sprawach,
- projekt uchwały powinien określać w szczególności: przedmiot uchwały, jej podstawę prawną, rozstrzygnięcie. Do projektu uchwały należało dołączyć uzasadnienie faktyczne i prawne (dołączone mogły być do niego także opinie prawne),
 - uchwały Kolegium zawierają: oznaczenie organu podejmującego uchwałę; numer kolejny uchwały; datę podjęcia; oznaczenie sprawy; oznaczenie podmiotu, którego sprawa dotyczy; podstawę prawną; rozstrzygnięcie; uzasadnienie prawne i faktyczne; pouczenie o przewidzianych prawem środkach odwoławczych; podpis przewodniczącego posiedzenia Kolegium Izby,
 - z przebiegu każdego posiedzenia Kolegium Izby sporządza się protokół, który stanowi urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad. Protokół sporządza pracownik zatrudniony w WIAS,
 - podział pracy pomiędzy poszczególnych członków Kolegium Izby, a w szczególności spraw dotyczących j.s.t., następuje na podstawie zarządzenia Prezesa Izby,
 - sprawy rozstrzygane na posiedzeniach Kolegium Izby są wstępnie analizowane przez odpowiednich pracowników Izby i podlegają przygotowaniu przez właściwego członka Kolegium Izby,
 - członek Kolegium Izby dokonuje wstępnego badania uchwał organów j.s.t., objętych postępowaniem nadzorczym Izby oraz w razie ewentualnego stwierdzenia możliwości naruszenia prawa, sporządza do j.s.t. zawiadomienie o tym fakcie, które podpisuje Prezes Izby, a w Zespole Zamiejscowym w Elblągu koordynator lub upoważniony przez niego członek Kolegium Izby⁹,
 - członkowie Kolegium Izby w zakresie rozstrzyganych spraw korzystają z dokumentacji znajdującej się w dyspozycji Izby, wyjaśnień i informacji pochodzących od jednostek podlegających kontroli i nadzorowi pracowników Izby. Członek sprawozdawca przygotowuje projekt uchwały oraz prowadzi daną sprawę do czasu jej zakończenia na posiedzeniu Kolegium Izby.

(akta kontroli str. 7-39, 445-467, 477-479)

Do zakresu działania WIAS, zgodnie z regulaminem RIO, należało m.in.:

- ewidencjonowanie i wprowadzanie do komputerowej bazy danych uchwał i zarządzeń objętych nadzorem Izby,
- przygotowywanie dla członków Kolegium Izby materiałów analitycznych i uwag do uchwał oraz zarządzeń organów j.s.t. związanych z zadaniami nadzorczymi Izby w zakresie badania wymienionych dokumentów wraz z podaniem obowiązującej w danym zakresie podstawy prawnej,
- opracowanie sprawozdania z działalności informacyjno-szkoleniowej Izby,
- przygotowywanie informacji i sprawozdań związanych z realizacją przez Izbę jej ustawowych zadań, przekazywanych następnie przez Prezesa Izby właściwym organom administracji rządowej,
- organizowanie szkoleń w zakresie objętym nadzorem i kontrolą oraz opracowywanie programów szkoleń pracowników Izby we współpracy z innymi wewnętrznymi komórkami organizacyjnymi Izby,

⁹ Zawiadomienia kierowane do organów j.s.t. zawierały: informację o terminie posiedzenia Kolegium, oznaczenie uchwały, która będzie rozpatrywana co do jej zgodności z prawem i informację o prawie uczestniczenia przedstawiciela zainteresowanego podmiotu w posiedzeniu Kolegium Izby.

- doradztwo w zakresie praktycznego stosowania przepisów w bieżącej gospodarce finansowej podmiotów objętych nadzorem i kontrolą RIO,
- przekazywanie informacji o zmianach w przepisach prawnych mających wpływ na prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej j.s.t. oraz upowszechnianie informacji wynikających ze sprawowania przez Izbę funkcji nadzorczej i kontrolnej.

Zadania dotyczące wspomagania procesu nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez j.s.t., zgodnie z regulaminem RIO, wykonywał także radca prawny jednostki, który m.in.:

- wydawał, na wniosek Prezesa Izby, opinie prawne w sprawach rozpatrywanych przez Kolegium Izby oraz w każdej innej sprawie związanej z działalnością Izby,
- opiniował pod względem formalno-prawnym projekty uchwał podejmowanych przez Kolegium Izby.

(akta kontroli str. 27-32)

Według stanu na 6 września 2021 r. w RIO zatrudnionych było 58 osób (58 etatów), tj. w WIAS - 16 osób (15,8 etatów), dziewięciu etatowych członków Kolegium Izby (dziewięć etatów), w Biurze Izby - 10 osób (10,2 etatów), w WKGF - 20 osób (20 etatów), trzy osoby zatrudnione na samodzielnych stanowiskach pracy (główna księgowa i dwóch radców prawnych - trzy etaty). Z ww. pracowników jedna osoba zatrudniona była na 0,8 etatu w WIAS i na 0,2 etatu w Biurze Izby.

W skład pracowników zatrudnionych WIAS wychodzili: Naczelnik Wydziału, jego Zastępca, 10 pracowników zatrudnionych w siedzibie RIO w Olsztynie i czterech w Zespole Zamiejscowym w Elblągu. Z pracowników zatrudnianych w WIAS: 10 w zakresie obowiązków miało zadania dotyczące sprawowania nadzoru nad wydawaniem uchwał i zarządzeń przez organy j.s.t., natomiast cztery osoby prowadzenie obsługi administracyjnej Kolegium Izby (jeden z pracowników WIAS pomimo, iż wykonywał zadania dotyczące sprawowania nadzoru nad przydzielonymi mu 11 j.s.t., posiadał zakres obowiązków nieadekwatny do realizowanych zadań - *opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

Zakresy czynności pracowników WIAS, w odniesieniu do kwestii sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t., określały m.in. realizację następujących zadań:

- ewidencjonowanie na stanowisku pracy uchwał i zarządzeń j.s.t. oraz ich związków objętych nadzorem Izby, a także rozstrzygnięć nadzorczych Kolegium Izby - wg podziału jednostek obowiązującego w WIAS,
- przygotowanie dla członków Kolegium Izby materiałów analitycznych i uwag do uchwał oraz zarządzeń, o których mowa wyżej, wraz z podaniem obowiązującej w danym zakresie podstawy prawnej, a w szczególności m.in. poprzez sprawdzenie kompletności uchwał i zarządzeń, a w przypadku braku kompletności (braków formalnych) wzywanie j.s.t. do ich uzupełnienia. W zakresach tych wskazano, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, uwagi należy zapisać na drukach (wzorach) obowiązujących w WIAS¹⁰, a przy braku uwag - w lewym dolnym rogu pierwszej strony uchwały/zarządzenia j.s.t. należy postawić pieczętki - „Sprawdzono pod względem formalnym i rachunkowym” oraz „Przekazano do Kolegium Izby”, złożyć własnoręczne podpisy oraz umieścić datę,
- przygotowanie, na polecenie Naczelnika WIAS, projektów odpowiedzi i wyjaśnień na wpływające do Izby wystąpienia podmiotów w sprawach dotyczących

¹⁰ Druki te i wzory nie dotyczyły aktów j.s.t. w zakresie prawa miejscowego, a jedynie kwestii budżetowych i Wieloletniej Prognozy Finansowej.

stosowania przepisów o finansach publicznych oraz doradztwo w zakresie praktycznego stosowania przepisów w bieżącej gospodarce finansowej podmiotów objętych nadzorem Izby,

- prowadzenie obsługi administracyjnej Kolegium Izby, tj. m.in.: prowadzenie w formie elektronicznej rejestru uchwał i zarządzeń j.s.t. otrzymanych do rozpatrzenia przez Kolegium; prowadzenie w formie papierowej i elektronicznej rejestru uchwał Kolegium; przekazywanie zarejestrowanych uchwał, zarządzeń i innych materiałów dla członków Kolegium do rozpatrzenia na posiedzeniach Kolegium; protokołowanie posiedzeń Kolegium; przesyłanie uchwał podjętych przez Kolegium organom j.s.t. i zainteresowanym osobom.

Naczelnik WIAS, zgodnie z zakresem czynności, m.in.: kierował pracą wydziału; nadzorował realizację zadań wykonywanych przez pracowników wydziału; przygotowywał projekty odpowiedzi i wyjaśnień na wpływające do Izby wystąpienia podmiotów w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych; wstępnie badał pod względem formalno-prawnym i rachunkowym uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy j.s.t. i ich związki w sprawach zmian budżetu, Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz innych uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych. Podobny zakres czynności posiadał Zastępca Naczelnika WIAS, który dodatkowo odpowiedzialny był m.in. za doradztwo dotyczące praktycznego stosowania przepisów w bieżącej gospodarce finansowej j.s.t. w zakresie wykonywanych zadań, w tym przygotowywanie odpowiedzi na pisemne zapytania j.s.t. Za nadzór i koordynację prac WIAS odpowiadał Zastępca Prezesa RIO, który pełnił w Izbie także funkcję koordynatora kontroli zarządczej w zakresie zadań związanych z tą kontrolą.

(akta kontroli str. 40-86)

Prezes RIO nie upoważniał pisemnie pracowników Izby do załatwiania w jego imieniu spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t. (pracownicy Izby posiadali jedynie upoważnienia Prezesa RIO do przetwarzania danych osobowych).

W ramach sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez j.s.t. Prezes RIO, na podstawie zarządzeń, dokonywał podziału tych jednostek pomiędzy poszczególnych członków Kolegium Izby. W Izbie, w odniesieniu do sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t., wprowadzono także podział tych jednostek pomiędzy pracowników WIAS.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. członkowie Kolegium Izby posiadali w nadzorze od 17 do 19 jednostek (Zastępca Prezesa RIO nadzorował jedną jednostkę), natomiast pracownicy WIAS, nadzorujący stanowienie prawa miejscowego przez organy j.s.t., od 11 do 16 jednostek (Naczelnik WIAS nadzorował trzy jednostki).

W RIO, oprócz regulaminu Izby, zarządzeń Prezesa w sprawie wewnętrznego podziału j.s.t. w ramach nadzoru Kolegium Izby, zakresów czynności pracowników, a także regulaminu pracy, nie funkcjonowały żadne inne uregulowania wewnętrzne odnoszące się do sposobu realizacji zadań związanych z wykonywaniem nadzoru nad działalnością j.s.t. w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. W ww. dokumentach nie określono sposobu dokumentowania przez członków Kolegium wyników analizy zgodności z prawem badanych aktów prawa miejscowego, wydawanych przez organy j.s.t. W Izbie w ww. zakresie nie funkcjonował też system zarządzania jakością jako element systemu kontroli zarządczej.

W wyjaśnieniu, na pytanie dlaczego w regulaminie RIO lub innych dokumentach wewnętrznych dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t., nie określono jak przebiega procedura wstępnego badania danego aktu

przez członków Kolegium oraz dokumentowania czy dany akt jest zgodny lub nie z prawem, Zastępca Prezesa podał, iż procedura badania aktów prawa miejscowego oraz pozostałych uchwał i zarządzeń j.s.t. jest wystarczająco określona w regulaminie RIO.

W jednostce, z wykorzystaniem programu Excel, prowadzono rejestr uchwał/zarządzeń j.s.t., wpływających do Izby w ramach sprawowanego nadzoru. Rejestr ten obejmował następujące dane: liczba porządkowa; data wpływu; tytuł sprawy; typ organu, który wydał uchwałę; typ j.s.t.; rodzaj uchwały; dane dotyczące badania nadzorczego Kolegium (nr uchwały RIO, data i wynik badania¹¹); czy wniesiono skargę do WSA; wskazanie członka Kolegium, któremu przydzielono sprawę; uwagi. W Izbie prowadzony był również rejestr rozstrzygnięć nadzorczych RIO zaskarżonych przez j.s.t. do WSA lub NSA. W Izbie nie funkcjonował system informatyczny pn. elektroniczny nadzór nad aktami prawnymi (e-nadzór), który planowany jest do wdrożenia w RIO w II poł. 2021 roku.

(akta kontroli str. 87-117, 133-135, 611-613, 784-785)

Dokumentowanie objęcia nadzorem wpływających do RIO aktów prawa miejscowego, w tym daty wpływu, odbywało się w sposób następujący:

- na uchwale j.s.t., która wpłynęła do RIO odnotowywano w formie pieczęci wpływ tej uchwały z podaniem numeru w dzienniku wpływu i podpisem osoby z sekretariatu dokonującej tej czynności,
- następnie uchwała trafiała do pracownika WIAS, który posiadał w nadzorze daną j.s.t. i dokonywał sprawdzenia uchwały pod względem formalnym i rachunkowym, i przekazywał ją członkowi Kolegium Izby (fakt sprawdzenia i przekazania potwierdzany był adnotacją z datą i podpisem),
- w dalszej kolejności uchwała badana była przez członka Kolegium,
- daty wpływu aktu prawa miejscowego, fakt powiadomienia j.s.t. o terminie posiedzenia Kolegium Izby odnotowywane były w uzasadnieniu do uchwały Kolegium RIO w sprawie badania zgodności tego aktu z prawem (data wpływu uchwały organu j.s.t. odnotowywana była także w protokołach z posiedzenia Kolegium Izby, a tym samym monitorowany był termin na zbadanie uchwały),
- na uchwale j.s.t. umieszczano adnotację potwierdzającą rozpatrzenie uchwały na posiedzeniu Kolegium w danym dniu i o jego wyniku, a także o terminie zwołania posiedzenia Kolegium (z podpisem Prezesa RIO lub jego Zastępcy),
- datę wpływu danej uchwały j.s.t. w kwestiach podatków i opłat lokalnych oraz zasad udzielania dotacji, a także datę podjęcia uchwały Kolegium i jej wynik¹² odnotowywano w prowadzonym w ww. zakresie rejestrze uchwał wpływających.

Procedowanie z uchwałą j.s.t. przez członka Kolegium Izby odbywało się następująco:

- jeżeli po analizie uchwały uznał, że uchwała jest zgodna z prawem to w materiałach na najbliższe posiedzenie Kolegium wskazywał, iż należy umieścić ją w załączniku Nr 2 do protokołu z posiedzenia Kolegium, który obejmował uchwały/zarządzenia zgodne z prawem,
- jeżeli uznał, że istnieje możliwość, iż dana uchwała jest niezgodna z prawem, to wskazywał pracownikom obsługującym Kolegium Izby, iż należy ją zeskanować

¹¹ Symbole z rejestru dotyczące wyniku badania RIO: 0-uchwała prawidłowa, 1-nieistotne naruszenie prawa, 2-uchwała nieważna w części, 3-uchwała nieważna w całości, 4-umorzenie wszczętego postępowania nadzorczego, 5-przekazanie sprawy wojewodzie, 6-inne.

¹² Kolegium RIO podejmowało uchwały stwierdzające nieważność danego aktu prawa miejscowego w całości lub w części, a także uchwały wskazujące naruszenie prawa. Uchwały uznane przez Kolegium RIO na posiedzeniu za zgodne z prawem ujmowane było zbiorczo w zał. Nr 2 do protokołu z posiedzenia Kolegium.

i umieścić w systemie informatycznym Izby. Przygotowywał też projekt zawiadomienia kierowanego do j.s.t. o terminie posiedzenia Kolegium i o prawie uczestniczenia w nim przedstawiciela danego podmiotu. Wysłanie zawiadomienia do j.s.t. oznaczało, iż „wszczęte zostało postępowanie” w sprawie stwierdzenia nieważności danej uchwały,

- scan uchwały, co do której istniało podejrzenie, iż jest niezgodna z prawem, zamieszczany był na dysku wspólnym w folderze - Pisma - „Materiały na posiedzenie Kolegium”. Folder „Materiały na posiedzenie Kolegium” zawierał katalogi tych członków Kolegium, których akty prawne nadzorowanych przez nich j.s.t. stawały na danym posiedzeniu Kolegium (istniała przez to możliwość, że ze zeskanowaną uchwałą, w odniesieniu do której zawiadomiono j.s.t. o posiedzeniu Kolegium i wstępnie oceniono, iż jest ona niezgodna z prawem, mogli, przed posiedzeniem Kolegium, zapoznać się inni członkowie Kolegium). W folderze „Materiały na posiedzenie Kolegium” umieszczane były też zescanowane wszystkie uchwały j.s.t. dotyczące prawa miejscowego w celu zapoznania się z nimi członków Kolegium przed jego posiedzeniem,
- pracownicy obsługujący Kolegium, przygotowywali porządek obrad Kolegium. Sporządzali oni projekt pisma dotyczącego porządku obrad oraz zał. Nr 1 - uchwał, gdzie wystosowano zawiadomienia do j.s.t. i zał. Nr 2, tj. uchwał/zarządzeń zgodnych z prawem,
- na dysku wspólnym zamieszczane były także m.in. wyroki WSA/NSA oraz skargi j.s.t. na uchwały Kolegium (skargi zamieszczano też na BIP jednostki),
- po posiedzeniu Kolegium Izby na uchwale j.s.t. zamieszczana była wzmianka, iż uchwałę rozpatrzono na konkretnym posiedzeniu Kolegium - wskazywano też jakie było rozstrzygnięcie tego badania.

(akta kontroli str. 230, 480-515, 636-662))

1.2. W skład Kolegium RIO na koniec 2019 r. wchodziło 11 członków (11 etatów), na koniec 2020 r. 10 członków (10 etatów), a na koniec I pół. 2021 r. dziewięciu członków (dziewięć etatów). W okresie 2019-2021 r. (I pół.) w skład Kolegium RIO nie wchodziła pozaetatowi członkowie Kolegium. Wszystkie osoby wchodzące w skład Kolegium Izby spełniały wymogi określone w art. 15 ust. 8 ustawy o rio.

Według stanu na 1 września 2021 r. w skład Kolegium Izby wchodziło dziewięciu członków. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania, Kolegium Izby winno liczyć 11 członków. W dniach 28 czerwca oraz 1 lipca 2021 r. Prezes RIO ogłosił dwa konkursy na kandydatów na członków etatowych Kolegium Izby. W ramach tych konkursów oferty wraz z dokumentami określonymi w ogłoszeniu należało złożyć w terminie 30 dni od daty ukazania się ogłoszenia¹³.

Według Zastępcy Prezesa RIO, w związku ze zmianami przepisów prawa, które nakładają na Izbę dodatkowe zadania, wskazane jest zwiększenie liczby członków Kolegium Izby.

W latach 2018-2021 (do 5 listopada) Prezes RIO nie korzystał z uprawnienia wynikającego z art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o rio, dotyczącego wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów o zwiększenie liczby członków kolegium.

¹³ W związku z wyborem, dokonany przez Komisję Konkursową, kandydata na członka Kolegium RIO, w dniu 27.09.2021 r. Zastępca Prezesa Izby wnioskował do Prezesa Rady Ministrów o powołanie tej osoby na etatowego członka Kolegium Izby (osoba ta powołana została na etatowego członka Kolegium RIO z dniem 1 listopada 2021 r.). W odniesieniu do drugiej osoby, Zastępca Prezesa RIO wnioskował do Prezesa Rady Ministrów o powołanie na etatowego członka Kolegium Izby w dniu 11.10.2021 r.

Liczba uchwał/zarządzeń organów j.s.t. przypadających do zbadania przez jednego członka Kolegium w 2019 r. wynosiła - 681, a w 2020 r. - 663 (w 2004 r. było to 438 uchwał/zarządzeń).

Wstępną oceną zgodności z prawem aktów prawa miejscowego wydawanych przez nadzorowane organy j.s.t. zajmowała się następująca liczba pracowników WIAS: w 2019 r. 14 osób (14 etatów), w 2020 r. 13 osób (13 etatów), a na koniec I pół. 2021 r. - 11 osób (11 etatów).

(akta kontroli str. 41, 109-128, 319-320, 346-347, 787)

W Izbie nie funkcjonowały wewnętrzne regulacje dotyczące zasad organizowania szkoleń, a sporządzany był jedynie plan szkoleń pracowników RIO na dany rok, będący załącznikiem do Ramowego Planu Pracy. W 2019 r., zgodnie z przyjętym planem, dla pracowników RIO zorganizowano 11 szkoleń. Dotyczyły one m.in. następujących zagadnień:

- wyniki kontroli koordynowanej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych „Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ich przeznaczenie w latach 2016-2017”,
- źródła finansowania deficytu budżetu wynikające z postanowień art. 217 ustawy o finansach publicznych - ze szczególnym uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, a także opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi po nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W 2020 r. dla pracowników RIO, zgodnie z przyjętym planem, zorganizowano sześć szkoleń, w tym cztery w trybie on-line. Żadne z nich nie dotyczyło zagadnień związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. Nie zostało zrealizowane, zaplanowane na I-II kw. 2020 r., szkolenie dotyczące „Wybranych zagadnień z podatków i opłat lokalnych - windykacja należności” oraz zaplanowane na II pół. 2020 r. szkolenie „Wybrane zagadnienia z orzecznictwa w sprawach podatków i opłat lokalnych”.

Przyczyną niezrealizowania w 2020 r. zaplanowanych szkoleń był wybuch pandemii COVID-19, w związku z czym dokonano zmiany planu i formy organizowanych szkoleń (w listopadzie 2020 r. zakupiono oprogramowanie do realizacji szkoleń w trybie on-line).

W I pół. 2021 r. nie realizowano szkoleń dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t., gdyż zgodnie z przyjętym planem, szkolenie dotyczące uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych, a także szkolenia dla j.s.t. zaplanowano dopiero w II pół. 2021 r.

W latach 2018-2021 członkowie Kolegium Izby, oprócz ww. szkoleń, uczestniczyli także w następujących szkoleniach: w 2018 r. pięciu członków Kolegium wzięło udział w szkoleniu pt. „KPA po nowelizacji”, a dwóch w 2020 r. uczestniczyło w szkoleniu pt. „Szkolenie dla członków komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Pracownicy Izby uczestniczyli również w szkoleniach organizowanych przez RIO dla j.s.t. (opisano to w punkcie 4.1. wystąpienia).

(akta kontroli str. 129-132, 168-219, 319-320)

1.3. Realizacja zadań związanych z wykonywaniem zadań nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t. objęta była analizą ryzyka sporządzaną w jednostce w latach 2019-2021. Dla ww. lat prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie określono jako niskie, a rodzaj reakcji na to ryzyko jako - tolerowanie. W analizie tej nie proponowano szczególnych

działań w reakcji na to ryzyko. W ww. okresie w Izbie nie było kontroli/audytów zewnętrznych odnoszących się do sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t., a także kontroli lub audytów wewnętrznych.

W Izbie nie dokonywano wewnętrznego monitoringu prawidłowości realizowanych zadań, związanych z wykonywanym nadzorem nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t. ani nie sporządzano z tego zakresu żadnych pisemnych analiz i okresowych ocen. Analizy i oceny z tego zakresu, ale nie w formie udokumentowanej, dokonywane były na szkoleniach dla j.s.t., w których uczestniczyli także pracownicy Izby oraz w trakcie zebrań pracowników WIAS.

Według wyjaśnienia Zastępcy Prezesa Izby, badanie uchwał j.s.t. przez pracowników WIAS oraz Kolegium RIO jest podstawowym sposobem analizy uchybień popełnianych w uchwałach przez organy j.s.t. Błędy popełniane przez j.s.t. są na bieżąco analizowane i na bieżąco podejmowane są uchwały Kolegium Izby w zakresie naruszeń prawa. Ponadto, według wyjaśnienia, dla j.s.t., w zależności od zmieniających się przepisów prawa i zgłaszanych tematów przez samorządy, prowadzone są szkolenia, na których analizowane są popełniane błędy w uchwałach budżetowych, dotyczących podatków i Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Kwestia sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. była przedmiotem okresowych sprawozdań z działalności RIO, tj.: m.in. sprawozdania z wykonania rocznego ramowego planu pracy RIO za dany rok, w tym planu kontroli oraz sprawozdania z działalności informacyjno-szkoleniowej. Sprawozdanie z wykonania planu pracy zawierało m.in. dane o sprawowaniu działalności nadzorczej. W zakresie tym przedstawiano tylko dane statystyczne, tj.: ile łącznie uchwał i zarządzeń zbadano w danym roku, ile z nich Kolegium Izby uznało za zgodne lub niezgodne z prawem. Wskazywano też w jakiej sprawie wydane zostały badane przez RIO uchwały, tj. m.in. podatków i opłat lokalnych, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu j.s.t. W sprawozdaniach tych nie formułowano ocen i wniosków odnośnie procesu sprawowania przez Izbę nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t., w tym w sprawie ewentualnych zmian organizacji tego procesu.

(akta kontroli str. 99, 125-126, 136-167, 172-219)

2. Akty prawa miejscowego objęte nadzorem oraz stosowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową środki nadzoru

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2019-2021 (I pół.) do Izby wpłynęło łącznie 16 725 uchwał/zarządzeń organów j.s.t., w tym: w 2019 r. - 6 809, w 2020 r. - 6 634, a w I pół. 2021 r. - 3 282.

Spośród ww. uchwał/zarządzeń 1 156 dotyczyło aktów prawa miejscowego, z tego: 535 wpłynęło w 2019 r. (517 z gmin, sześć z powiatów i 12 z miast na prawach powiatu), 528 w 2020 r. (518 z gmin, dwie z powiatów i osiem z miast na prawach powiatów), 93 w I pół. 2021 r. (88 z gmin i pięć z miast na prawach powiatów). W ramach ww. liczby 1 156 uchwał j.s.t., 1 022 uchwały dotyczyły podatków i opłat lokalnych (w 2019 r. - 473, w 2020 r. - 486, w I pół. 2021 r. - 63), a 134 zasad przyznawania dotacji (w 2019 r. - 62, w 2020 r. - 42, a w I pół. 2021 r. - 30).

Spośród uchwał j.s.t. dotyczących podatków i opłat lokalnych, o których mowa w Ordynacji podatkowej, najwięcej aktów dotyczyło spraw wynikających: z ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁴ (525), ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁵ (307), ustawy

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 888.

z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹⁶ (50), a 140 spraw wynikało z innych ustaw bądź jednocześnie z kilku ustaw.

W ramach uchwał dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji najwięcej spraw dotyczyło dotacji, o których mowa w: ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁷ (75), ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych¹⁸ (20), ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁹ (19), ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3²⁰ (siedem), ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie²¹ (trzy), a 10 spraw wynikało z innych ustaw.

W odniesieniu do aktów prawa miejscowego w latach 2019-2021 (I pół.), Kolegium RIO wydało 156 rozstrzygnięć nadzorczych, z tego: w 2019 r. - 77 rozstrzygnięć, w 2020 r. - 61, a w I pół. 2021 r. - 18 rozstrzygnięć.

W ramach 1 022 zbadanych uchwał dotyczących podatków i opłat lokalnych, w 906 przypadkach nie stwierdzono naruszenia prawa, a w 116 sprawach stwierdzono takie naruszenie (m.in. 55 spraw dotyczyło opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi). W 116 przypadkach stwierdzenia naruszenia prawa: w 103 sprawach wydano uchwały stwierdzające nieważność aktu j.s.t. w całości lub w części; w siedmiu wydano wskazanie o naruszeniu prawa; w sześciu sprawach, pomimo stwierdzenia naruszenia prawa, nie wszczynano postępowania nadzorczego.

W odniesieniu do zbadanych 134 aktów prawa miejscowego odnoszących się do zasad i zakresu przyznawania dotacji, w 80 przypadkach nie stwierdzono naruszenia prawa, a w 54 dokonano takiego stwierdzenia, tj. w 53 sprawach wydano uchwały unieważniające akt j.s.t. w całości lub w części, a w jednej, pomimo stwierdzenia naruszenia prawa, nie wszczęto postępowania nadzorczego. W ramach 53 przypadków stwierdzenia naruszenia prawa 33 sprawy dotyczyły zasad udzielania dotacji określonych w ustawie Prawo ochrony środowiska. W odniesieniu do ww. uchwał organów j.s.t. nie wystąpiły przypadki wydawania przez Kolegium Izby wskazań o naruszeniu prawa.

W latach 2019-2021 (I pół.) nie wystąpiły przypadki skierowania przez RIO skargi na akt prawa miejscowego organu j.s.t. do sądu administracyjnego w związku z upływem terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego. W procesie badania przez RIO aktów prawa miejscowego Kolegium RIO nie korzystało z uprawnienia do wstrzymania wykonania aktu prawa.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. RIO sprawowało nadzór nad: 114 gminami, dwoma miastami na prawach powiatu, 19 powiatami i samorządem województwa warmińsko-mazurskiego. Dodatkowo Izba nadzorowała stanowienie prawa przez 12 związków międzygminnych.

(akta kontroli str. 189, 208, 220-229)

2.2. W ramach przeprowadzonego badania, na podstawie próby 60 uchwał j.s.t., w stosunku do których Kolegium RIO wydało rozstrzygnięcia nadzorcze uchylające akt prawa miejscowego w całości lub w części, 30 spraw dotyczyło uchwał w zakresie podatków i opłat lokalnych, tj. związanych z ustalaniem wysokości opłaty za zagospodarowanie odpadów komunalnych, nakładanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a 30 spraw uchwał w sprawie zasad udzielania dotacji (22 sprawy były z zakresu ustawy Prawo ochrony środowiska,

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 333.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2029, ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 710, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 75, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1133.

pięć - ustawy o ochronie zabytków, dwie - ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych²² i jedna ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3).

Na 30 wybranych do kontroli uchwał j.s.t. w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w ośmiu przypadkach Kolegium RIO orzekło o nieważności aktu w całości, a w 22 w części. W sprawach tych Kolegium RIO zwracało m.in. uwagę na następujące niezgodności z prawem aktu organu j.s.t.:

- w 17 przypadkach na wprowadzanie ryczałtowej stawki opłaty o charakterze rocznym po rozpoczęciu roku, którego opłata ta dotyczyła, co było niezgodne z art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 2 Konstytucji RP, stanowiącymi, iż regulacje prawne w odniesieniu do niepodatkowych należności j.s.t. powinny być wprowadzane przed rozpoczęciem okresu, którego opłata ta dotyczy (zasada niedziałania prawa wstecz),
- w ośmiu przypadkach na wadliwie redagowanie przepisu o wejściu w życie uchwały, tj. w taki sposób, iż zawierał on dwa, wzajemnie wykluczające się, terminy od jakich uchwała i jej postanowienia miały obowiązywać,
- w trzech przypadkach na wprowadzanie w uchwałach uregulowań wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego, tj. albo modyfikujących przepisy ustawowe, albo wprowadzających dodatkowe warunki bez ustawowego upoważnienia.

Na 30 wybranych do badań uchwał j.s.t. w sprawie zasad udzielania dotacji w 16 przypadkach Kolegium RIO orzekło o nieważności aktu w całości, a w 14 w części. W sprawach tych Kolegium RIO zwracało m.in. uwagę na następujące niezgodności aktu prawa miejscowego z prawem:

- w pięciu przypadkach w uchwałach j.s.t. wprowadzano, niezgodnie z art. 126 w zw. z art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³, uregulowania stanowiące, iż dotacja wypłacana będzie dopiero po zrealizowaniu danego zadania. W ocenie RIO była więc ona refundacją kosztów poniesionych na realizację zadania, a w myśl ww. przepisów, winna być ona udzielana na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania,
- w piętnastu przypadkach, w zasadach udzielania dotacji, wprowadzono kompetencje dla organów j.s.t., które nie wynikały z zakresu ustawowego upoważnienia, np. do przeprowadzania kontroli (w tym wykonywania oględzin miejsca realizacji inwestycji) i określenia zasad zwrotu dotacji, podczas gdy przepisy ustawowe przyznawały jedynie kompetencje do określenia zasad udzielania dotacji, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczenia lub dodatkowe, nie wynikające z zakresu ustawowego upoważnienia, warunki w zakresie udzielania dotacji,
- w siedmiu przypadkach organ j.s.t. nie przedłożył projektu uchwały w sprawie zasad przyznawania dotacji Prezesowi Urzędu Ochrony Konsumentów i Konkurencji (dalej: UOKiK) lub ministrowi ds. rolnictwa, w związku z tym, iż dokument ten przewidywał udzielanie pomocy *de minimis* podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą.

W trakcie analizowania dokumentacji ww. 60 uchwał j.s.t. stwierdzono, że nie w każdym przypadku pracownicy WIAS, dokonujący ich wstępnego badania co do zgodności z prawem, potwierdzali adnotacją fakt sprawdzenia ich pod względem formalnym i rachunkowym (*opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 231-257, 435-467, 596-609, 737-752)

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 1073.

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

W latach 2019-2021 (I pół.), w odniesieniu do aktów prawa miejscowego w sprawach dotyczących podatków i opłat lokalnych, Kolegium RIO wydało siedem wskazań naruszeń prawa. Nie wystąpiły natomiast przypadki wskazywania naruszenia prawa w odniesieniu do uchwał j.s.t. w zakresie zasad przyznawania dotacji. Z ww. siedmiu spraw: pięć dotyczyło kwestii w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, jedna podatku od środków transportowych, a jedna opłaty miejscowej. Wskazania naruszenia prawa dotyczyły następujących spraw:

- w pięciu przypadkach (tj. uchwał w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi), w postanowieniach dotyczących wejścia w życie uchwał, naruszono zasady „Techniki prawodawczej” w zakresie promulgacji aktów prawnych. W uchwałach tych j.s.t. wadliwie sformułowały przepis o wejściu w życie aktu prawa miejscowego, poprzez wskazanie dwóch, wzajemnie wykluczających się, terminów od jakiego dana uchwała i jej postanowienia ma obowiązywać (przykładowo określono, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2019 r.”). Kolegium RIO wskazało, że taki sposób redagowania przepisów został krytycznie oceniony przez Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy, tj. w wyroku TK (30 marca 1999 r. sygn. akt: K/5/98) i uchwale SN (24 maja 1996 r. sygn. akt: I PZP 12/96 OSNAP 1997, nr 1, poz. 8),
- w jednym przypadku (uchwały dotyczącej określenia stawek podatku od środków transportowych) naruszono przepisy § 39 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁴ - w uchwale wskazano, iż z chwilą wejścia jej w życie tracą moc poprzednie uchwały w tym zakresie, a wyczerpująco nie wymieniano uchwał, które uchwała ta uchylała. Kolegium Izby uznało, iż taki sposób wskazywania, które akty prawne tracą moc w związku z wejściem w życie nowego aktu prawa jest możliwy, ale winien być on stosowany tylko w szczególnych sytuacjach,
- w jednym przypadku (uchwały dotyczącej opłaty miejscowej) naruszono art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych używając, w paragrafie ustalającym podmioty zobowiązane do poboru tej opłaty, zwrotu niedookreślonego „itp”. Powodowało to, iż podmioty te nie zostały precyzyjnie określone, co w konsekwencji mogło uniemożliwić w przyszłości prawidłowe pobieranie opłaty. Kolegium RIO uznało, iż Rada Miejska miała kompetencje do ustalenia podmiotów zobowiązanych do poboru opłaty, ale wprowadzając zwrot „itp” doprowadzono do nieprecyzyjnego określenia kręgu tych podmiotów.

(akta kontroli str. 386-431, 611-613, 784-785)

Opis stanu
faktycznego

Badanie 60 uchwał j.s.t., w stosunku do których Kolegium RIO wydało rozstrzygnięcia nadzorcze uchylające akt prawa miejscowego w całości lub w części oraz siedmiu wskazań naruszenia prawa, wykazało przypadki niejedności w orzekaniu przez Kolegium Izby w podobnych sprawach:

- W Uchwale Nr 0102-444/19 Kolegium RIO w Olsztynie z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr XIV/82/19 Rady Gminy Jedwabno z dnia 31 października 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz stawki za pojemnik lub worek o określonej pojemności, zwolnienia w części opłaty od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Jedwabno, stwierdzono nieważność § 7 uchwały. W wskazano w nim, iż uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 r. Kolegium RIO stwierdziło, iż postanowienia § 7 zawierają dwa, wzajemnie wykluczające się, terminy od jakich przedmiotowa uchwała ma obowiązywać. Kolegium w wydanym rozstrzygnięciu stwierdziło, iż ww. paragraf narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i art. 2 Konstytucji RP;

- W Uchwale Nr 0102-438/19 Kolegium RIO w Olsztynie z dnia 6 listopada 2019 r. w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr XIV/99/2019 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 11 września 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki opłaty za pojemnik, stwierdzono nieważność § 7 uchwały. Paragraf ten stanowił, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od 1 listopada 2019 r. Kolegium Izby stwierdziło, iż zapis § 7 uchwały zawierał dwa wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie postanowień uchwały. Pierwszy termin wskazywał, że uchwała i postanowienia w niej zawarte znajdują zastosowanie do zdarzeń powstałych po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, a drugi termin powoduje, że postanowienia badanej uchwały będą wywoływać skutki prawne od 1 listopada 2019 r. Kolegium w uzasadnieniu do uchwały stwierdziło, iż zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej oraz naruszenie w § 7 uchwały art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, wyroków Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego i art. 2 Konstytucji RP.

Jednocześnie w przypadku pięciu innych uchwał j.s.t., w których znalazły się podobne zapisy, zawierające dwa wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie tych uchwał, Kolegium RIO nie stwierdziło nieważności tych zapisów, a wskazało, że uchwały podjęte zostały z naruszeniem prawa²⁵. Dotyczyło to następujących uchwał Kolegium RIO:

- Uchwały Nr 0102-173/19 Kolegium RIO z dnia 15 kwietnia 2019 r. w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr VI/33/2019 Rady Miejskiej w Biskupcu z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie zarządzenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso,
- Uchwały Nr 0102-151/19 Kolegium RIO z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr III/31/2019 Rady Gminy Płoskinia z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik,
- Uchwały Nr 0102-137/19 Kolegium RIO z dnia 21 marca 2019 r. w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr VI/49/2019 Rady Gminy Barciany z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXIV/162/2012 Rady Gminy Barciany z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stawek opłat oraz terminów, częstotliwości i trybu ich uiszczania,

²⁵ W uchwale Rady Miejskiej w Biskupcu znalazł się zapis „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko Mazurskiego z mocą obowiązującą od 1 maja 2019 r.”; Rady Gminy Płoskinia „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2019 r.”; Rady Gminy Barciany „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i obowiązuje od dnia 1 kwietnia 2019 r.”; Rady Miejskiej w Sępólnie „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od 1 lutego 2019 r.”; Rady Miasta Olsztyna „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2019 r.”.

- Uchwały Nr 0102-98/19 Kolegium RIO z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr III/27/18 Rady Miejskiej w Sępopolu z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIV/244/14 Rady Miejskiej w Sępopolu z dnia 7 lutego 2014 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty,
- Uchwały Nr 0102-104/19 Kolegium RIO z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr IV/39/19 Rady Miasta Olsztyna z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek opłat za pojemniki o określonej pojemności.

We wszystkich tych przypadkach Kolegium RIO w uchwałach w sprawie stwierdzenia naruszenia prawa wskazywało, że odpowiedni paragraf uchwały j.s.t. dotyczący wejścia w życie aktu prawa miejscowego zredagowany został wadliwie, gdyż jego zapisy zawierały dwa wzajemnie wykluczające się terminy, od którego dana uchwała i jej postanowienia miały obowiązywać.

W wyjaśnieniu Zastępcy Prezesa RIO, na pytanie o przyczyny ww. niejedności w orzekaniu, stwierdził, iż rozstrzygnięcia nadzorcze wydawane są w postaci uchwał Kolegium, podejmowanych większością głosów członków Kolegium na jego posiedzeniu. Zgodnie z art. 15 ust. 7 ustawy o rio członkowie Kolegium w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawisli i podlegają jedynie ustawom. Może to doprowadzić do podejmowania różnych rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do uchwał regulujących te same sprawy.

NIK nie kwestionuje niezawisłości członków Kolegium RIO m.in. w zakresie realizacji zadań nadzorczych. Zwraca jednak uwagę, na potrzebę eliminowania przypadków niejedności orzekania członków Kolegium w podobnych sprawach.

(akta kontroli str. 335-345, 386-434, 611-613, 784-785)

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Izbie, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o rio oraz ww. § 66 ust. 2 regulaminu RIO, do organów j.s.t. wystosowywane były zawiadomienia o terminie posiedzenia Kolegium Izby, na którym rozpatrywana miała być dana uchwała oraz o możliwości uczestniczenia w jego posiedzeniu przedstawiciela zainteresowanego podmiotu. W zawiadomieniach tych nie wskazywano, w odniesieniu do których postanowień badanej uchwały, RIO powzięło przekonanie o możliwości naruszenia prawa.

Zgodnie z funkcjonującymi w RIO wewnętrznymi regulacjami odnośnie przeprowadzania postępowania nadzorczego względem uchwał organów j.s.t., wysłanie do organu samorządu zawiadomienia o terminie posiedzenia Kolegium Izby równoznaczne było ze wstępnym stwierdzeniem, iż względem konkretnej uchwały członek Kolegium, nadzorujący daną j.s.t., która wydała ten akt powzięła uzasadnione przekonanie, iż może być ona niezgodna z prawem. Wobec powyższego, do porządku obrad na najbliższe posiedzenie Kolegium Izby, kierowana była ona jako akt, wobec którego wstępnie stwierdzono niezgodność z prawem (tzn. wchodziła ona do załącznika Nr 1 do protokołu z posiedzenia Kolegium - akty niezgodne z prawem).

Na podstawie badania ww. 60 uchwał j.s.t., względem których Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały w całości lub w części oraz siedmiu wskazań o naruszeniu prawa, ustalono, iż do organów j.s.t., w każdym przypadku, wysyłano zawiadomienie o terminie posiedzenia Kolegium z informacją o prawie uczestniczenia w nim przedstawiciela podmiotu, którego sprawa była rozpatrywana. Przedstawiciele podmiotów, których sprawy były rozpatrywane na posiedzeniu

Kolegium Izby, w siedmiu przypadkach skorzystali z prawa uczestniczenia w obradach Kolegium. W 65 przypadkach ww. zawiadomienia do gmin o terminie posiedzenia Kolegium Izby wystosowano w terminach umożliwiających przedstawicielowi gminy uczestniczenie w posiedzeniu. W dwóch sprawach stwierdzono, iż pisma do organów j.s.t., zawiadamiające o terminie posiedzenia Kolegium Izby, wystosowano w terminach utrudniających przedstawicielom j.s.t. wzięcie udziału w posiedzeniu (*opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 230-257, 319-320, 390-414, 737-752)

3.2. W okresie 2019-2021 r. (I pół.), w związku z prowadzonymi postępowaniami nadzorczymi o stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego, Izba w większości analizowanych przez NIK przypadków nie korzystała z prawa żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy (powiatu), niezbędnych do wykonywania przysługujących jej uprawnień nadzorczych. Na 60 zbadanych uchwał j.s.t., względem których Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały w całości lub w części, w trzech sprawach - w odniesieniu do uchwał j.s.t. w zakresie zasad przyznawania dotacji - RIO żądało przedstawienia przez jednostkę samorządu danych dotyczących przedłożenia projektu uchwały, przewidującej udzielanie pomocy *de minimis* przedsiębiorcom, właściwym organom, tj. Prezesowi UOKiK lub ministrowi ds. rolnictwa. W pozostałych przypadkach nie było konieczności występowania o ww. informacje.

(akta kontroli str. 240-257, 737-752)

3.3. Na podstawie badania 67 uchwał organów samorządu terytorialnego, tj. - 60, w stosunku do których w procesie badania ich zgodności z prawem Kolegium RIO wydało uchwały stwierdzające nieważność danego aktu prawnego w całości lub części oraz siedmiu uchwał Kolegium Izby, w których wskazano, iż dane przepisy uchwały j.s.t. naruszają prawo, stwierdzono, że uchwały Kolegium Izby zawierały uzasadnienia faktyczne i prawne. Uchwały stwierdzające nieważność danego aktu prawnego w całości lub części zawierały także pouczenie o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Wszystkie ww. uchwały Kolegium RIO podjęte zostały zgodnie z zasadą określoną w art. 18 ust. 2 ustawy o rio, tj. zapadły bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 1/2 liczby członków Kolegium Izby.

(akta kontroli str. 240-257, 737-752)

3.4. W latach 2019-2021 (I pół.) wystąpiło siedem przypadków niewydania przez Kolegium Izby rozstrzygnięć nadzorczych albo niewydania wskazania dotyczącego nieistotnego naruszenia prawa w stosunku do aktów prawa miejscowego, pomimo wstępnego stwierdzenia przez RIO ich niezgodności z prawem (w sześciu sprawach dotyczyło to podatków i opłat lokalnych²⁶, a w jednej zasad udzielania dotacji z budżetu j.s.t.). W każdym przypadku przyczyną niewydawania rozstrzygnięć nadzorczych w ww. sprawach było dokonanie przez organ j.s.t. zmiany lub uchylenie wadliwego aktu prawa miejscowego. W sześciu sprawach j.s.t. dokonało zmiany wadliwego aktu prawnego przed upływem 30 dni na wydanie przez Kolegium Izby rozstrzygnięcia nadzorczego, a w jednym (Uchwała Rady Gminy Rozogi z dnia 5 kwietnia 2019 r.) 10 dni po tym terminie. Uchwały Gminy Rozogi Kolegium RIO, pomimo upływu 30-dniowego terminu na jej zgadoanie, nie zaskrzyło do WSA. Powodem niezakarzenia był wpływ do RIO w dniu 23 maja 2019 r. uchwały Rady Gminy Rozogi uchylającej ww. uchwałę, która uznana została za zgodną z prawem.

W wyjaśnieniach Zastępcy Prezesa RIO podał, iż gdy uchwała j.s.t. zawiera istotne naruszenie prawa Kolegium RIO ma rok czasu na wniesienie skargi do WSA, a poza

²⁶ Cztery sprawy dotyczyły podatku od środków transportowych, a dwie podatku od nieruchomości.

tym Rada Gminy Rozogi w dniu 4 lipca 2019 r. podjęła nową uchwałę w sprawie wspierania rozwoju sportu w gminie.

Organy j.s.t. dokonywały zmian przedmiotowych aktów prawa miejscowego z własnej inicjatywy, tj. z chwilą dostrzeżenia popełnienia błędu w uchwale lub na skutek telefonicznej informacji o takich błędach od pracowników RIO.

(akta kontroli str. 526-595, 611-613, 768-786)

3.5. W latach 2019-2021 (I pół.) w Izbie nie wystąpiły przypadki umarzania postępowań nadzorczych w sprawie nieważności uchwał organów j.s.t. stanowiących akty prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 220-229)

3.6. Na podstawie zbadanej próby 60 uchwał organów j.s.t., względem których RIO wydało rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność badanej uchwały w całości lub w części oraz siedmiu uchwał j.s.t., w przypadku których Kolegium Izby wskazało na naruszenie prawa, stwierdzono, iż wszystkie uchwały Kolegium RIO, stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁷, wydane zostały w terminie do 30 dni od daty wpływu uchwały do RIO.

(akta kontroli str. 240-257, 388-389, 737-752)

3.7. Wszystkie wpływające do RIO akty prawa miejscowego, stanowione przez organy j.s.t., objęte zostały nadzorem Izby. Badanie przeprowadzone na próbie 67 uchwał j.s.t., w stosunku do których Kolegium RIO stwierdziło nieważność uchwały w całości lub w części lub wydało wskazania naruszenia prawa oraz 63 uchwał j.s.t. uznanych przez Kolegium RIO za zgodne z prawem, wykazało, że w każdym przypadku w terminie do 30 dni wydana została albo uchwała Kolegium Izby stwierdzająca nieważność danego aktu z prawem w całości lub w części lub wskazująca na nieistotne naruszenie prawa, albo uchwała zbadana została w ww. terminie na posiedzeniu Kolegium Izby i znalazła się w zał. Nr 2 do protokołu z posiedzenia Kolegium.

(akta kontroli str. 240-257, 388-389, 480-515, 614-625, 737-752)

3.8. W latach 2019-2021 (I pół.) RIO nie kierowało do WSA skarg na przekazane do Izby akty prawa miejscowego organów j.s.t.

(akta kontroli str. 224)

3.9. Badanie jednolitości ocen RIO do postanowień aktów prawa miejscowego zbadano na próbie 63 uchwał organów j.s.t., w stosunku do których Kolegium Izby stwierdziło, iż są one zgodne z prawem (31 uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych oraz 32 w sprawie zasad udzielania dotacji)²⁸. W przypadku sześciu z ww. uchwał, badanie NIK wykazało niejednolitości ocen dokonanych przez Kolegium Izby. W odniesieniu do uchwał j.s.t. w sprawie podatków i opłat lokalnych stwierdzono jeden przypadek odmiennej oceny przez Kolegium RIO zapisów uchwały j.s.t. w zakresie postanowień dotyczących wejścia jej w życie. Uchwała Rady Gminy Rychliki z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty, pomimo iż w § 5 sformułowano zapis o treści: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od 01 lutego 2020 roku” uznana została za zgodną z prawem, podczas gdy w przypadkach podobnych zapisów w innych uchwałach były one przez Kolegium RIO uchylane.

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

²⁸ W odniesieniu do podatków i opłat lokalnych uchwały j.s.t. dotyczyły opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, natomiast uchwały w zakresie zasad przyznawania dotacji związane były z dotacjami udzielanymi na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska.

Natomiast w pięciu uchwałach organów j.s.t. w zakresie zasad udzielania dotacji, które w swojej treści przewidywały udzielanie pomocy *de minimis* przedsiębiorcom, pomimo iż organy te nie przedstawiły potwierdzenia przekazania projektów uchwał Prezesowi UOKiK lub ministrowi ds. rolnictwa, uznane zostały za zgodne z prawem, natomiast w podobnych sprawach Kolegium RIO orzekło o nieważności uchwały w całości (*opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 614-625, 636-691, 702-752)

3.10. W okresie 2019-2021 r. (I pół.) do WSA, za pośrednictwem RIO, wpłynęło łącznie sześć skarg j.s.t. na rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium Izby w sprawie aktów prawa miejscowego w zakresie podatków i opłat lokalnych, tj.:

- w 2019 r. - wpłynęły trzy skargi (Gminy Dźwierzuty, Pasym i Kisielice),
- w 2020 r. - wpłynęły dwie skargi (Gminy Mikołajki i Olecko),
- w I pół. 2021 r. wpłynęła jedna skarga (Gminy Mikołajki).

Rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium RIO dotyczyły uchwał organów j.s.t. w sprawie: określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości (Gmina Mikołajki); ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (Gmina Olecko, Pasym i Dźwierzuty); wyboru metod ustalenia opłaty i ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Gmina Kisielice); ustalenia wysokości stawki opłat od posiadania psów, terminów płatności, sposobu jej poboru oraz zwolnień przedmiotowych (Gmina Mikołajki).

Analiza ww. sześciu spraw wykazała, że:

- w żadnym przypadku Kolegium RIO nie uznało skargi j.s.t. za zasadną i wnioskowało do WSA o ich oddalenie,
- w trzech przypadkach skargi zostały przez WSA oddalone, a w trzech uwzględnione i uchylony został akt nadzoru wydany przez Kolegium RIO (w jednym przypadku RIO wniosło skargę kasacyjną do NSA na wyrok sądu I instancji i wyrok ten został przez NSA uchylony, a skarga j.s.t. oddalona).

Podniesione w dwóch skargach zarzuty, uznane przez WSA za zasadne, i do których RIO nie złożyło skargi kasacyjnej, dotyczyły następujących kwestii:

- wskazania, iż zaskarżona uchwała nie zawierała uzasadnienia faktycznego i prawnego i nie było wiadomym skąd organ nadzoru wywodzi, iż kontrolowany przez niego akt wprowadza kategorię opodatkowania i ustala wysokość stawek niezgodnie z treścią art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych,
- błędnej interpretacji przez RIO zapisu uchwały o treści „Zwalnia się z opłaty od posiadania psów posiadacza psa pochodzącego ze schroniska dla zwierząt”, według której jest to zwolnienie podmiotowe, natomiast według sądu zwolnienie z opłaty dotyczyło czynności „posiadania psa” i było zwolnieniem przedmiotowym.

Skargi oraz wyroki WSA na rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium RIO w sprawie uchylenia danych uchwał organów j.s.t. były przez Kolegium Izby analizowane i uwzględniane w pracy w ramach sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 101-103, 295-300, 316-318, 321-334, 348-385)

3.11. Zgodnie z informacją uzyskaną z WSA, w okresie 2019-2021 r. (I pół.) wystąpiło sześć przypadków, w których uchwały organów j.s.t., dotyczące podatków i opłat lokalnych, o których mowa w Ordynacji podatkowej i podlegające właściwości nadzorczej RIO, zostały uchylone przez WSA w wyniku rozpatrzenia skarg

złożonych przez inne uprawnione organy, inne niż RIO²⁹. W pięciu przypadkach WSA orzekł o niezgodności z prawem aktu prawa miejscowego w części, a w jednym w całości. W pięciu sprawach organem skarżącym był prokurator, a w jednej osoba fizyczna. Z ww. sześciu spraw w pięciu przypadkach wyrok WSA uprawomocnił się i stał się ostateczny, natomiast w jednym został zaskarżony do NSA. W każdym przypadku, w którym wyrok WSA stał się prawomocny, został on ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, a sąd przekazywał odpis wyroku stronom postępowania.

W pięciu przypadkach - sprawy, o których orzekał WSA wynikały z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, natomiast jedna z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁰.

W odniesieniu do spraw wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nieprawidłowości, które stanowiły podstawę wyroku WSA dotyczyły:

- zakresu uregulowań dotyczących metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty (cztery sprawy) - naruszenia: art. 6j ust. 3, art. 6j ust. 4, art. 6k ust. 1 pkt 2 ww. ustawy; art. 6k ust. 3 oraz dwukrotnie art. 6j ust. 3,
- nieprawidłowego zastosowania w jednym przypadku zróżnicowanych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi według nieprzewidzianego w art. 6j ust. 2a ww. ustawy kryterium liczby mieszkańców w gospodarstwie domowym, pomimo wyboru metody wskazanej w art. 6j ust. 1 pkt 1.

Natomiast w odniesieniu do sprawy wynikającej z ustawy o zwalczaniu COVID-19 nieprawidłowość polegała na wprowadzeniu w uchwale dodatkowego warunku w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w postaci terminu do złożenia odpowiednich dokumentów.

W związku z tym, iż wyroki WSA publikowane były w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, RIO posiadało możliwość zapoznania się z nimi, a ich rozstrzygnięcia, w tym uzasadnienia, wykorzystywane były w pracach Kolegium Izby w ramach sprawowania nadzoru nad uchwałami organów j.s.t.

(akta kontroli str. 200, 216, 287-302)

3.12. W latach 2019-2021 (I pół.) do RIO wpłynęło łącznie siedem skarg dotyczących uchwał organów j.s.t. w zakresie prawa miejscowego (w 2019 r. - cztery, w 2020 r. - dwie, a w I pół. 2021 r. jedna skarga). Wszystkie one zostały przez Izbę rozpatrzone. Skarżącym udzielono odpowiedzi zgodnie z rozstrzygnięciem nadzorczym Kolegium Izby, a w przypadku, gdy brak było podstaw do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego informowano o tym fakcie wnoszącego skargę. Podmiotami kierującymi skargi na działalność organów stanowiących byli: radni - w dwóch przypadkach, stowarzyszenia - w jednym i osoby fizyczne - w czterech sprawach. W pięciu przypadkach poinformowano skarżących o uznaniu przez Kolegium Izby uchwał, których skargi dotyczyły, za zgodne z prawem, natomiast w dwóch Kolegium RIO stwierdziło nieważność badanych uchwał w części. Nie było przypadków kierowania przez RIO skarg do WSA na niezgodność z prawem aktów prawa miejscowego, gdyż Izba albo nie uznała zasadności zarzutów podnoszonych w skargach, albo podjęła rozstrzygnięcia nadzorcze zgodne z zarzutami zawartymi w skardze.

(akta kontroli str. 200, 216, 303-315)

²⁹ W ww. okresie nie wystąpiły przypadki rozpatrywania przez WSA skarg dotyczących uchwał w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji przez organy j.s.t.

³⁰ Dz. U. poz. 1842, ze zm.

3.13. W okresie 2019-2021 r. (I pół.) pomiędzy RIO, a wojewodą nie wystąpiły przypadki sporów kompetencyjnych w sprawie właściwości organów do badania aktów prawa miejscowego przesłanych do nadzoru przez organy j.s.t. W ww. okresie nie wystąpiły przypadki, w których Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność odszkodowawczą związaną z funkcjonowaniem w obiegu prawnym sprzecznego z ustawą aktu prawa miejscowego, podlegającego nadzorowi RIO.

(akta kontroli str. 125-126)

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Izba w latach 2019-2021 (I pół.), zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy o rio, wobec nadzorowanych j.s.t. podejmowała różnorodne działania informacyjne, instruktażowe i szkoleniowe w zakresie prawidłowego tworzenia przez nie prawa miejscowego.

W 2019 r., na podstawie ramowego planu pracy Izby na 2019 r., zorganizowano siedem szkoleń dla j.s.t., w których uczestniczyło 573 przedstawicieli tych jednostek i 83 pracowników RIO. Jedno z tych szkoleń, zorganizowane w kwietniu 2019 r., dotyczyło zmiany ustawy o finansach publicznych i jej wpływu na sposoby finansowania przedsięwzięć komunalnych (uczestniczyło w nim 65 osób z j.s.t. i 25 pracowników RIO). Natomiast szkolenie przeprowadzone w listopadzie 2019 r., odnosiło się do wybranych zagadnień z orzecznictwa w sprawach podatków i opłat lokalnych (wzięło w nim udział 49 osób z j.s.t. i 5 pracowników RIO).

W 2020 r., zgodnie z ramowym planem pracy, zorganizowano dwa szkolenia dla samorządów, w których uczestniczyło 175 pracowników j.s.t. i 29 pracowników RIO (żadne z nich nie dotyczyło zagadnień sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego). W I pół. 2021 r. nie przeprowadzano szkoleń dla j.s.t., gdyż - zgodnie z ramowym planem pracy Izby na 2021 r. - realizacja tych szkoleń została przewidziana w II pół. 2021 r. (zaplanowano m.in. szkolenie dotyczące podejmowania uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych). Tematy realizowanych szkoleń określano m.in. na podstawie zapotrzebowań zgłaszanych przez pracowników j.s.t.

Prowadzenie działalności informacyjnej i instruktażowej w zakresie praktycznego stosowania przepisów w bieżącej gospodarce finansowej jednostek samorządowych realizowano również poprzez: udzielanie informacji, porad i odpowiedzi na telefoniczne pytania pracowników j.s.t. w zakresie stosowania przepisów prawa; osobisty instruktaż dla pracowników tych jednostek w siedzibie Izby dotyczący stosowania przepisów regulujących finanse j.s.t.; udostępnianie, w formie elektronicznej, prezentacji uczestnikom szkoleń organizowanych przez Izbę dla pracowników j.s.t., a przygotowanych przez wykładowców tych szkoleń.

W RIO udzielano też pisemnych wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o rio w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. W 2019 r. udzielono 58 takich pisemnych wyjaśnień (w 2018 r. - 56), w 2020 r. - 64, a w I pół. 2021 r. - 23.

Jednostkom samorządu przekazywano również informacje o zmianach w przepisach prawa, mających wpływ na prowadzenie przez nie prawidłowej gospodarki finansowej. Informacje te zamieszczano na stronie BIP RIO, na jej stronie internetowej (np. informacje miesięczne o zmianach w przepisach prawa oraz wyjaśnienia w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych, w tym w odniesieniu do udzielania dotacji) i na tablicy ogłoszeń. W BIP jednostki, w zakresie działalności nadzorczej, zamieszczano informacje o porządku

obrad Kolegium Izby, wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów j.s.t., rejestr uchwał Kolegium Izby oraz treść tych uchwał z możliwością elektronicznego pobrania każdej uchwały.

Prowadzenie działalności informacyjnej i instruktażowej, w tym udzielanie pisemnych wyjaśnień j.s.t., m.in. w zakresie zmian w przepisach prawa, dotyczyło także spraw związanych ze stanowieniem prawa miejscowego, w tym kwestii kompetencji i obowiązków organów j.s.t. w procesie tworzenia prawa, podatków i opłat lokalnych, zasad udzielania dotacji z budżetu j.s.t.

Izba prowadziła analizy dotyczące rodzaju błędów popełnianych przez poszczególne organy j.s.t. w wydawanych przez nie uchwałach. Odbывало się to w ramach badania zgodności tych uchwał z prawem przez pracowników WIAS i członków Kolegium Izby. Błędy popełniane przez samorządy były na bieżąco analizowane i wykorzystywane w pracach uchwałodawczych Kolegium, a wnioski wynikające z tych analiz uwzględniane były w działalności szkoleniowej prowadzonej przez RIO dla jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 125-126, 172-219, 516-525)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zakres czynności jednego z pracowników WIAS nie został dostosowany do faktycznie realizowanych przez niego zadań. Według ostatniego zakresu czynności tego pracownika, określonego i przyjętego przez niego do stosowania w dniu 27 września 2011 r., wykonywał on zadania związane z obsługą administracyjną Kolegium Izby. Natomiast zgodnie z wewnętrznym podziałem j.s.t. pomiędzy pracowników WIAS z 9 czerwca 2021 r., zajmował się on sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. (przydzielono mu osiem gmin i trzy związki komunalne)³¹, tj. m.in.:

- ewidencjonował na stanowisku pracy uchwały i zarządzenia j.s.t. oraz ich związków objętych nadzorem Izby, a także rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium Izby - wg podziału jednostek obowiązującego w WIAS,
- przygotowywał dla członków Kolegium Izby materiały analityczne i uwagi do uchwał oraz zarządzeń, o których mowa wyżej, wraz z podaniem obowiązującej w danym zakresie podstawy prawnej, a w szczególności poprzez sprawdzenie kompletności uchwał i zarządzeń, a w przypadku braku kompletności (braków formalnych) wzywał j.s.t. do ich uzupełnienia.

W wyjaśnieniach Zastępcy Prezesa RIO podał, że nie posiadał wiedzy, iż zakres czynności ww. pracownika nie został dostosowany do faktycznie wykonywanych przez niego zadań. Wiedzy tej nie posiadał także obecny Naczelnik WIAS, który powołany został na to stanowisko z dniem 16 lipca 2021 r. Zastępcą Prezesa RIO wskazał, iż zakres czynności ww. pracownika zostanie niezwłocznie zmieniony.

(akta kontroli str. 57-59, 109-117, 319-320)

2. W dwóch sprawach, dotyczących badania zgodności z prawem uchwał organów j.s.t., zawiadomienia wysłane przez RIO do tych organów i informujące o terminie posiedzenia Kolegium Izby, a także o fakcie, iż zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o rio, przedstawiciel zainteresowanego podmiotu ma prawo uczestniczyć w posiedzeniu Kolegium Izby wysłane zostały w terminach ograniczających uczestnictwo tych przedstawicieli w posiedzeniu Kolegium RIO. Były to następujące sprawy:

³¹ Zadania dotyczące nadzoru nad j.s.t. pracownik ten wykonywał także w 2019 i 2020 roku, kiedy to, zgodnie z podziałem j.s.t. pomiędzy pracowników WIAS, przydzielono mu odpowiednio: dwie i trzy gminy.

- pismem z dnia 7 maja 2021 r. zawiadomiono Gminę Elk, że uchwała Rady Gminy Elk rozpatrywana będzie na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 7 maja 2021 r. o godz. 10.00,
- pismem z dnia 8 września 2020 r. zawiadomiono Miasto-Gminę Susz, że stosowna uchwała Rady Miejskiej w Suszu rozpatrywana będzie na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 9 września 2020 r. o godz. 10.00.

W żadnym z ww. przypadków przedstawiciele ww. gmin nie uczestniczyli w posiedzeniu Kolegium RIO.

Zastępca Prezesa RIO wyjaśnił, iż obowiązujące przepisy prawa nie określają terminu zawiadomienia j.s.t. o terminie posiedzenia Kolegium Izby, na którym rozpatrywana będzie sprawa danej jednostki. Niezbędne jest jedynie, aby podmiot, którego sprawa jest rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium został poinformowany o dacie i miejscu posiedzenia. Tryb taki nie był kwestionowany przez WSA, a poza tym, pisma zawiadamiające o terminie posiedzenia Kolegium Izby były także wysyłane do tych jednostek faxem.

NIK zauważyła, że na zawiadomieniu do Gminy Elk brak było potwierdzenia (w postaci stosownej adnotacji) wysłania ww. pism faxem i nawet w przypadku, gdyby ww. zawiadomienie tak zostało przekazane, to i tak nastąpiło to w dniu posiedzenia Kolegium Izby. Zdaniem NIK, późne przesyłanie do organów j.s.t. ww. zawiadomień ogranicza prawo tych podmiotów do uczestniczenia w posiedzeniach Kolegium Izby, na których badana jest zgodność z prawem podjętych przez te organy uchwał.

(akta kontroli str. 240-286, 390-393, 468-476, 737-752, 611-613, 784-785)

Natomiast trzech j.s.t. nie zawiadomiono o zmianie terminu posiedzenia Kolegium Izby w sprawie badania zgodności z prawem podjętych przez nie uchwał, tj.:

- Miasta Olsztynek w związku z badaniem zgodności z prawem Uchwały Nr XVIII-166/2020 Rady Miejskiej w Olsztynku z dnia 25 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielenia dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Olsztynek na realizację przedsięwzięć związanych z usunięciem wyrobów azbestowych z terenu Gminy Olsztynek,
- Gminy Rychliki w związku z badaniem zgodności z prawem Uchwały Nr III/20/2020 Rady Gminy Rychliki z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących gospodarce wodnej oraz sposobu jej rozliczania,
- Gminy Piecki w związku z badaniem zgodności z prawem Uchwały Nr XII/79/19 Rady Gminy Piecki z dnia 22 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia trybu postępowania o udzielenie dotacji ze środków budżetu Gminy Piecki dla rodzinnych ogrodów działkowych działających na terenie Gminy Piecki, sposobu jej rozliczenia oraz sposobu kontroli wykorzystania dotacji.

W przypadkach tych do ww. j.s.t. wystosowano wprawdzie zawiadomienia o terminie posiedzenia Kolegium Izby, odpowiednio w dniach: 12 marca 2020 r., 22 kwietnia 2020 r. i 13 września 2019 r., jednakże na posiedzeniach tych zdecydowano o przesunięciu terminów badania zgodności z prawem tych uchwał na kolejne posiedzenia Kolegium Izby, tj. w dniach: 23 marca 2020 r., 5 maja 2020 r. i 20 września 2019 r., nie zawiadamiając o tym fakcie ponownie organów j.s.t.

W wyjaśnieniach Zastępcy Prezesa RIO stwierdził, iż ww. jednostki zostały zawiadomione o posiedzeniu Kolegium RIO, jednakże uchwały tych j.s.t. badane były na dwóch posiedzeniach Kolegium Izby.

NIK nie podziela ww. argumentacji. Z protokołów z posiedzeń Kolegium RIO w dniach: 12 marca 2020 r., 22 kwietnia 2020 r. i 13 września 2019 r., w których nie

uczestniczyli przedstawiciele zainteresowanych gmin, wynika, iż badanie przedmiotowych uchwał co do ich zgodności z prawem zdjęto w tych dniach z porządku obrad Kolegium i przeniesiono na inne ww. terminy. Zatem, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o rio, wciąż istniał obowiązek poinformowania o tym fakcie j.s.t., które nie posiadały informacji o zmianie terminu posiedzenia.

(akta kontroli str. 477-479, 737-752, 764-765. 784-785)

3. W 22 przypadkach na 67 objętych analizą NIK uchwał w zakresie prawa miejscowego stwierdzono, iż pracownicy WIAS dokonujący wstępnego badania uchwał organów j.s.t. nie zamieścili na tych uchwałach potwierdzenia, iż dana uchwała, przed przekazaniem jej do Kolegium Izby, została sprawdzona pod względem formalnym i rachunkowym. Obowiązek udokumentowania takiego sprawdzenia wynikał z zakresów czynności pracowników WIAS. Z ww. 22 przypadków braków potwierdzenia sprawdzenia, dziewięć przypadków dotyczyło uchwał w zakresie podatków i opłat lokalnych, a 13 zasad udzielania dotacji.

Naczelnik WIAS wyjaśniła, iż pracownicy wydziału nie sprawdzają uchwał dotyczących prawa miejscowego (oprócz uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych) i zgodnie z zakresami swoich obowiązków przekazują te uchwały niezwłocznie do członka Kolegium.

NIK nie zgadza się z ww. wyjaśnieniami. Powyższe badanie wykazało jednak, iż w większości przypadków, tj. 45 spraw na 67 zbadanych, pracownicy WIAS dokonali takiego sprawdzenia, co potwierdzili poprzez zamieszczenie odpowiedniej adnotacji wraz z podpisem. Ponadto, dziewięć uchwał, na których nie było potwierdzenia sprawdzenia dotyczyło właśnie podatków i opłat lokalnych. Istotne jest także, że zakresy czynności pracowników WIAS wskazują, iż sprowadzenie kompletności dotyczy wszystkich uchwał j.s.t. Zawarcie adnotacji „sprawdzono pod względem formalnym i rachunkowym” oznacza brak uwag tego pracownika do danej uchwały j.s.t.

(akta kontroli str. 60-86, 240-286, 692-701, 737-753)

4. W jednym przypadku, tj. Uchwały Nr VIII/39/19 Rady Gminy Rozogi z dnia 5 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego Gminy Rozogi w zakresie wspierania rozwoju sportu, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, Kolegium RIO nie wydało orzeczenia w tej sprawie, pomimo wstępnego stwierdzenia, iż jej zapisy w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. c i b oraz § 11 i § 14 są niezgodne z prawem, o czym poinformowano zainteresowaną gminę.

(akta kontroli str. 528-531, 568-573, 587-595)

5. Analiza NIK 60 uchwał j.s.t., w stosunku do których Kolegium RIO wydało rozstrzygnięcia nadzorcze uchylające akt prawa miejscowego w całości lub w części oraz siedmiu wskazań naruszenia prawa, wykazało przypadki niejedności w orzekaniu przez Kolegium Izby w podobnych sprawach. W pięciu uchwałach j.s.t. znalazł się bowiem błędny zapis dotyczący wejścia w życie badanej uchwały, który zawierał w swojej treści dwa wzajemnie wykluczające się terminy od jakich przedmiotowa uchwała i jej postanowienia miały obowiązywać i w przypadkach tych Kolegium RIO wskazało na naruszenie prawa. Jednocześnie w przypadku innych uchwał j.s.t., w których znalazły się podobne zapisy, zawierające dwa wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie tych uchwał, Kolegium RIO stwierdziło nieważności tych zapisów i je uchyliło.

(akta kontroli str. 335-345, 386-434, 611-613, 784-785)

Analiza NIK w odniesieniu do 63 uchwał Kolegium RIO uznających dane uchwały j.s.t. za zgodne z prawem, wykazała przypadki niejedności w orzekaniu przez

Kolegium Izby. W odniesieniu do uchwał j.s.t. w sprawie podatków i opłat lokalnych (opłaty na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) stwierdzono jeden przypadek odmiennej oceny przez Kolegium RIO zapisów uchwały j.s.t. objętej nadzorem Izby w zakresie postanowień dotyczących wejścia jej w życie. Dotyczyło to Uchwały Nr VIII/79/2019 Rady Gminy Rychliki z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty, która przez Kolegium Izby uznana została za zgodną z prawem, pomimo iż w § 5 sformułowano zapis o treści: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od 01 lutego 2020 roku”.

W przypadkach podobnych zapisów w innych uchwałach organów j.s.t. przepisy te były przez Kolegium RIO uchylane lub wskazywane było naruszenie prawa. Przykładowo w Uchwale Nr XIV/82/19 Rady Gminy Jedwabno z dnia 31 października 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz stawki za pojemnik lub worek o określonej pojemności, zwolnienia w części opłaty od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Jedwabno w § 7 zawarto zapis „Uchwała wchodzi w życie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 r.”. Odnośnie tej uchwały Kolegium RIO 20 listopada 2019 r. orzekło o nieważności § 7 ze względu na fakt, iż jego postanowienia zawierają dwa, wzajemnie wykluczające się terminy, od jakich przedmiotowa uchwała ma obowiązywać (podobnie orzekano m.in. w odniesieniu do Uchwały Nr III/27/18 Rady Miejskiej w Sępólnie z dnia 28 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIV/244/14 Rady Miejskiej w Sępólnie z dnia 7 lutego 2014 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty).

Natomiast poniższych pięć uchwał organów j.s.t. w zakresie zasad udzielania dotacji, które w swojej treści przewidywały udzielanie pomocy *de minimis* przedsiębiorcom, pomimo iż organy te nie przedstawiły potwierdzenia przekazania projektów uchwał Prezesowi UOKiK lub ministrowi ds. rolnictwa, uznane zostały za zgodne z prawem:

- Uchwała Nr XII-90/2019 Rady Miejskiej w Olsztynku z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania dotacji celowych na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków z budżetu Gminy Olsztynki w 2019 roku. W dokumentacji brak było informacji lub dowodu przekazania projektu uchwały Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- Uchwała Nr XXI/190/2020 Rady Miejskiej w Węgorzewie z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Węgorzewo na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków. W dokumentacji brak było informacji lub dowodu przekazania projektu uchwały Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- Uchwała Nr XXI/165/2020 Rady Gminy Barciany z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie Gminy Barciany. W dokumentacji brak było informacji lub dowodu przekazania projektu uchwały Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- Uchwała Nr XXXIII/555/21 Rady Miasta Olsztyna z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie przyjęcia Zasad udzielania dotacji celowej na zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu

Gminy Olsztyn. W dokumentacji brak było informacji lub dowodu przekazania projektu uchwały Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Prezesowi UOKiK;

- Uchwała Nr XXXIII(319)2021 Rady Miejskiej w Barczewie z dnia 27 maja 2021 roku w sprawie ustalenia Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Barczewo na realizację przedsięwzięć związanych z usuwaniem wyrobów azbestowych z terenu gminy Barczewo. W dokumentacji brak było informacji lub dowodu przekazania projektu uchwały Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Prezesowi UOKiK.

W podobnych do ww. sprawach Kolegium RIO orzekło o nieważności uchwały w całości (np. Uchwała Nr 0102-503/19 Kolegium RIO w Olsztynie z dnia 18 grudnia 2019 r., Uchwała Nr 0102-392/19 Kolegium RIO w Olsztynie z dnia 9 października 2019 r., Uchwała Nr 0102-141/21 Kolegium RIO w Olsztynie z dnia 7 maja 2021 r.).

W wyjaśnieniu Zastępcy Prezesa RIO, na pytanie o przyczyny ww. niejedności w orzekaniu w ww. przypadkach, stwierdził, iż zgodnie z art. 15 ust. 7 ustawy o rio członkowie Kolegium w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawisli i podlegają jedynie ustawom, co może to doprowadzić do podejmowania różnych rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do uchwał regulujących te same sprawy.

Niejedność w orzekaniu przez Kolegium RIO stwierdzono też w odniesieniu do Uchwały Nr XXIV/138/2020 Rady Miejskiej w Biskupcu z dnia 29 września 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty, ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności oraz w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywane jedynie przez część roku. Uchwała ta została przez Kolegium Izby uznana za zgodną z prawem, pomimo iż znalazł się w niej zapis o naliczaniu ryczałtowej stawki opłaty od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, liczonej w przypadku, gdy na nieruchomości znajduje się kilka domków letniskowych, jako iloczyn ilości domków letniskowych oraz ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W podobnych sprawach Kolegium RIO orzekło o nieważności takiego przepisu, np. Uchwała Kolegium RIO w Olsztynie Nr 0102-406/20 z dnia 3 grudnia 2020 r. lub Uchwała Kolegium RIO w Olsztynie Nr 0102-405/20 z dnia 3 grudnia 2020 r. ze względu na istotne naruszenie art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

(akta kontroli str. 250, 405-407, 426, 614-635, 636-691, 764-765, 784-785)

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, w związku z ustaleniami kontroli, nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:

Wnioski

1. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia jednolitości ocen Kolegium RIO w zakresie badania zgodności z prawem aktów prawa miejscowego j.s.t.
2. Każdorazowe informowanie j.s.t. o dacie posiedzenia Kolegium Izby, na którym ma być rozpatrywana uchwała organu j.s.t., w takim terminie, który umożliwi przedstawicielom tych jednostek uczestniczenie w posiedzeniu Kolegium RIO.
3. Egzekwowanie od pracowników WIAS zajmujących się wstępną oceną zgodności z prawem aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy j.s.t. odnotowywania wyników tej oceny.

4. Dostosowanie zakresu czynności pracownika WIAS, zajmującego się wstępną oceną zgodności z prawem aktów prawa miejscowego organów j.s.t., do faktycznie wykonywanych przez niego zadań w tym zakresie.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, 30 listopada 2021 r.

Kontroler
Cezary Gogolewski
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
Piotr Wanic
Wicedyrektor

.....
podpis