



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP.410.017.01.2021

Pan
Grzegorz Czarnocki
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu
ul. Oleska 19A
45-052 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu ¹ , ul. Oleska 19A, 45-052 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Czarnocki, Prezes RIO, od 5 grudnia 2019 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowaniem prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego ³
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/81/2021 z 31 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: RIO lub Izba.

² Od 15 stycznia 2018 r. do 26 lipca 2019 r. Prezesem RIO był Jan Uksik.

³ Dalej: jst.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, RIO wywiązywała się ze swoich zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowaniem prawa miejscowego przez jst. Przyjęte regulacje wewnętrzne ustalające szczegółowy tryb badania aktów prawa miejscowego, zapewniły prawidłową i terminową realizację zadań przez pracowników Izby oraz członków Kolegium RIO. We wszystkich zbadanych sprawach postępowania nadzorcze, zakończone wydaniem przez Kolegium RIO rozstrzygnięć nadzorczych lub stwierdzeniem braku uwag, zostały przeprowadzone w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwał organów jst stanowiących akty prawa miejscowego. RIO jednolicie oceniało postanowienia aktów prawa miejscowego dotyczących tych samych stanów faktycznych i prawnych. Rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego zawierały wymagane informacje, w tym uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. RIO korzystała przy ocenie aktów prawa miejscowego z uprawnienia do żądania informacji od jst. RIO wywiązywała się także z obowiązku umożliwienia udziału przedstawiciela jst w posiedzeniach Kolegium, na których podejmowane miały być uchwały w sprawie rozstrzygnięć nadzorczych. NIK zwraca jednak uwagę, że stwierdzone w kontroli przypadki przekazywania zawiadomień do jst o posiedzeniu Kolegium RIO z wyprzedzeniem jedno lub dwudniowym, może utrudniać właściwe przygotowanie się tych jednostek do posiedzenia.

W RIO podejmowano także działania informacyjno-szkoleniowe oraz wyjaśniające, w celu zapewnienia prawidłowego tworzenia aktów prawa miejscowego przez jst. W badanym okresie wystąpił jeden przypadek złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium RIO dotyczące aktu prawa miejscowego, którą Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu⁶ oddalił.

Stwierdzona w wyniku kontroli nieprawidłowość dotyczyła przedłożenia ministrowi do spraw administracji rocznych sprawozdań z realizacji zadań za 2020 r. z uchybieniem terminu, wskazanego w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁷.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: WSA.

⁷ Dz.U. z 2019 r., poz. 2137, dalej: ustawa o RIO.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Wykonywanie zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy jst

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja nadzoru nad prawidłowością stanowienia prawa miejscowego przez organy jst

1.1. W RIO, zadania z zakresu nadzoru nad stanowieniem prawa przez jst, były realizowane przez Kolegium Izby oraz Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń (WIAS). Zgodnie z obowiązującym w RIO Regulaminem Organizacyjnym⁸, posiedzenia Kolegium Izby miały odbywać się w razie potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz w kwartale. Uchwały Kolegium RIO zapadać miały bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej ½ liczby jego członków. Obecność członków Kolegium na posiedzeniu była obowiązkowa. Do zadań WIAS należało m.in.⁹: a/ przygotowywanie ramowego planu pracy RIO; b/ opracowywanie sprawozdań z wykonania rocznego ramowego planu pracy Izby i z działalności informacyjno-szkoleniowej WIAS; c/ przekazywanie do publikacji rozstrzygnięć nadzorczych - uchwał Kolegium Izby - dotyczących aktów prawa miejscowego stanowionych przez jst; d/ współpraca w opracowywaniu raportu o stanie gospodarki finansowej jst; e/ przygotowywanie informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych dla organów dokonujących podziału tych środków; f/ doradztwo w zakresie objętym działalnością nadzorczą i kontrolną RIO; g/ przekazywanie i upowszechnianie informacji wynikających z realizowanych przez RIO zadań; h/ organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie przepisów regulujących gospodarkę finansową jednostek kontrolowanych.

(akta kontroli str. 140-204)

W ramach WIAS wyodrębniono stanowisko pracy do spraw obsługi Kolegium RIO, dla którego określony został zakres obowiązków. Pracownik na tym stanowisku zobowiązany został przez Prezesa RIO do wykonywania zadań obejmujących m.in.: a/ prowadzenie komputerowego rejestru uchwał i zarządów, zarządzeń wójtów, burmistrzów i prezydentów jst, badanych w trybie art. 11 ust. 1 ustawy o RIO; b/ prowadzenie komputerowego rejestru dokumentów podlegających opiniowaniu przez RIO; c/ kompletowanie wpływających uchwał, czuwanie nad ich terminowym wpływem i niezwłoczne przekazanie do badania członkom Kolegium; d/ uzgadnianie terminu, porządku dziennego i rozsyłanie zawiadomień o posiedzeniu Kolegium RIO oraz protokolowanie jego posiedzeń; e/ gromadzenie, kompletowanie i przekazywanie do publikacji stanowisk Kolegium RIO wyrażonych w formie postanowień zawartych w protokole z jego posiedzenia; f/ kompletowanie uchwał Kolegium RIO, prowadzenie ich rejestru i rozsyłanie adresatom, zbieranie informacji z jst o realizacji postanowień zawartych w uchwałach Kolegium RIO; g/ kompletowanie i przekazywanie do publikacji w biuletynie informacji publicznej uchwał Kolegium RIO; h/ sporządzanie w edytorze aktów prawnych XML uchwał Kolegium RIO dotyczących aktów prawa miejscowego i przekazywanie ich do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w celu ich publikacji; i/ przygotowywanie danych

⁸ Ustalonym na podstawie uchwały Kolegium RIO nr 10/62/2004 z dnia 20 maja 2004 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Izby, zmienionej następującymi uchwałami: nr 23/99/2004 z dnia 9 grudnia 2004 r.; nr 2/7/2006 z dnia 30 stycznia 2006 r.; nr 2/15/2008 z dnia 16 stycznia 2008 r.; nr 26/74/2011 z dnia 16 listopada 2011 r.; nr 2/5/2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.; nr 1/4/2021 z dnia 7 stycznia 2021 r. Tekst jednolity Regulaminu organizacyjnego, ustalony został zarządzeniem Prezesa RIO nr 3/2021 z dnia 27 stycznia 2021 r.

⁹ Stosownie do brzmienia § 23 Regulaminu Organizacyjnego.

statystycznych z działalności Kolegium Izby i projektu informacji dotyczącej działalności nadzorczej na stronie internetowej Izby.

(akta kontroli str. 140-178, 193-198)

W załączniku nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego RIO określono szczegółowy tryb badania uchwał i zarządzeń organów jst będących przedmiotem nadzoru Izby.

(akta kontroli str. 154-155, 160-161)

Zgodnie z tymi uregulowaniami, uchwały i zarządzenia organów jst wskazane w art. 11 ust. 1 ustawy o RIO, badane miały być przez członków Kolegium Izby, zgodnie z aktualnym zakresem nadzoru podmiotowego poszczególnych członków Kolegium, ustalonym przez Prezesa Izby. Do zadań WIAS należało przyjmowanie ww. aktów, i po wpisaniu ich do prowadzonych rejestrów, przekazywanie do badania w zakresie ich zgodności z prawem poszczególnym członkom Kolegium Izby. Stosownie do regulacji wewnętrznych zawartych w ww. załączniku nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego do zadań WIAS należało także: a/ sprawdzenie, czy kwoty rozdysponowanych rezerw nie przekraczają wielkości ujętych w budżecie; b/ wprowadzenie do systemu informatycznego RIO wielkości dochodów i wydatków (z podziałem na dochody bieżące i majątkowe oraz wydatki bieżące i majątkowe), przychodów i rozchodów ogółem z uchwał budżetowych oraz danych z uchwał/zarządzeń zmieniających budżet mających wpływ na jego wielkość; c/ sprawdzenie zgodności kwot wprowadzonych do budżetu nadwyżek budżetowych i wolnych środków z danymi ze sprawozdań; d/ sprawdzenie zgodności wielkości ogółem dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów ujętych w wieloletnich prognozach finansowych z wielkościami w budżetach jst.

Zgodnie z ww. regulacją, do zadań członków Kolegium RIO należało badanie przekazanych przez WIAS uchwał oraz zarządzeń w terminie do 30 dni od daty ich wpływu do Izby. W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa wymagającego podjęcia rozstrzygnięcia przez Kolegium RIO, ww. regulacja przewidywała, że członek badający uchwałę lub zarządzenie przygotowywał informację o stwierdzeniu naruszenia prawa oraz projekt rozstrzygnięcia nadzorczego na najbliższe posiedzenie Kolegium, z uwzględnieniem terminu umożliwiającego podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego. Zgodnie z określonym w załączniku nr 2 trybem, na podstawie informacji od członka Kolegium RIO badającego sprawę, WIAS przygotowywał miał zawiadomienie do właściwych organów jst, których sprawa była przedmiotem posiedzenia, o terminie i miejscu posiedzenia Kolegium Izby. W przypadkach niedopatrzania się przez członka Kolegium RIO naruszenia prawa w badanych uchwałach lub zarządzeniach, ujmować je na listach uchwał i zarządzeń, w których nie dopatrzone się naruszenia prawa, celem przedłożenia ich na najbliższym posiedzeniu Kolegium RIO¹⁰. Zgodnie z przyjętą w RIO procedurą (Załącznik nr 2) listy wraz z uchwałami i zarządzeniami przekazywane miały być do WIAS, gdzie wyniki badań odnotowywane miały być w stosownym rejestrze („Uchwały RIO”). W przypadkach uchwał i zarządzeń nietypowych oraz w sprawach niejednoznacznych, co do zgodności z prawem badanej uchwały i zarządzenia, sprawy miały być kierowane na najbliższe posiedzenie Kolegium RIO, celem zajęcia stanowiska przez ten organ¹¹. Zgodnie z § 3 ww. załącznika nr 2, w przypadkach podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego przez Kolegium Izby, pracownik do spraw obsługi Kolegium w WIAS, przygotowywał je do wysyłki dla właściwych organów jst.

(akta kontroli str. 154-155, 159-161, 241-250)

¹⁰ § 2 ust. 4 Załącznika nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego.

¹¹ § 2 ust. 5 Załącznika nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego.

Zgodnie z zakresami obowiązków etatowych członków Kolegium RIO, do ich zadań należało m.in.: a/ kontrolowanie i badanie uchwał oraz innych dokumentów jst będących w kompetencjach nadzorczych Kolegium Izby w zakresie ich zgodności z prawem; b/ przygotowywanie projektów rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących ww. dokumentów oraz projektów innych uchwał Kolegium RIO w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw finansowych; c/ udział w posiedzeniach Kolegium RIO i przedstawianie na nich wyników prac kontrolno-badawczych oraz projektów uchwał Kolegium; d/ przygotowywanie projektów opinii w zakresie badanych dokumentów w trybie art. 13 ustawy o RIO i przedkładanie ich na posiedzeniu składów orzekających; e/ współpraca z WIAS w zakresie prowadzonych prac analityczno-badawczych i rozstrzyganych problemów.

(akta kontroli str. 205-240)

Do ewidencjonowania uchwał i zarządzeń jst wpływających do Izby wykorzystywano ogólny rejestr korespondencji - elektroniczny System Obiegu Dokumentów (SOD 365 – moduł rejestru korespondencji) oraz utworzony na potrzeby RIO program „Uchwały RIO”¹². W Programie tym zamieszczane były dane dotyczące uchwał i zarządzeń jst, w tym w zakładce UCHWAŁY były to: data wpływu do RIO, nr nadawany uchwale/zarządzeniu w RIO oraz rok; nazwa jst i jego organu; imię i nazwisko członka Kolegium RIO, który dokonywał działań nadzorczych (któremu przydzielono sprawę); temat uchwały bądź zarządzenia, nr uchwały i data jej podjęcia, data przekazania członkowi Kolegium, data zbadania i wynik badania, nr uchwały Kolegium RIO. Powyższe dane do Programu wprowadzane były w WIAS przez pracownika na stanowisku ds. obsługi Kolegium. Wprowadzone do Programu dane oraz przyjęty w RIO obieg dokumentów pozwalały na kontrolowanie terminowości badania uchwał przez Członków Kolegium RIO.

Zakładka o nazwie RAPORTY pozwalała na generowanie danych w rozbiciu na: jednostki, której dotyczyła uchwała bądź zarządzenie; członka Kolegium; nazwę organu danej jst; tematy uchwał. Zakładka DANE zawierała: imiona i nazwiska członków Kolegium; podległe jst i ich typy oraz organy; tematy uchwał oraz wyniki badań.

Program spełniał funkcje rejestru uchwał i zarządzeń jst wpływających do RIO oraz rejestru rozstrzygnięć nadzorczych i rejestru skarg do sądu administracyjnego. Za jego pośrednictwem nie można było uzyskać dostępu do treści uchwał i zarządzeń jst oraz wersji elektronicznych uchwał Kolegium.

(akta kontroli str. 495-507)

Uchwały i zarządzenia po zarejestrowaniu w Programie przekazywane były członkowi Kolegium jedynie w wersji papierowej oraz pocztą elektroniczną, gdy uchwały wpłynęły do RIO poprzez „e-puap”. Pracownicy WIAS nie dokonywali wstępnej analizy prawnej oraz nie zamieszczali uwag dotyczących wpływających do RIO aktów prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 495-507, 674-690)

1.2. W załączniku nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania¹³, liczba członków Kolegium RIO ustalona została na dziewięć osób.

Faktycznie liczba członków Kolegium RIO wg stanów na koniec lat 2019-2020 oraz na koniec I półrocza 2021 r., wynosiła odpowiednio: osiem, osiem i siedem osób,

¹² Utworzony wewnętrznie i użytkowany od 2009 r., dalej: Program.

¹³ Dz.U. nr 167, poz. 1747, dalej: rozporządzenie w sprawie RIO.

z tego liczba członków etatowych w ww. okresach wynosiła cztery osoby, a członków pozaetatowych odpowiednio cztery, cztery i trzy osoby.

(akta kontroli str. 123-129, 241-250)

Prezes RIO podejmował działania na rzecz uzupełnienia składu Kolegium. Liczba członków Kolegium RIO, wg stanu na 30 czerwca 2019 r. wynosiła dziewięć osób, w tym pięciu członków etatowych oraz czterech pozaetatowych. W dniu 26 lipca 2019 r., w związku z przejściem na emeryturę jednego z członków Kolegium RIO i jednocześnie Prezesa RIO¹⁴, powstał wakat na stanowisku Prezesa RIO i członka Kolegium. Od 5 grudnia 2019 r. na stanowisko Prezesa Izby został powołany jeden z członków etatowych Kolegium RIO. Wakat na stanowisku etatowego członka Kolegium RIO został uzupełniony¹⁵ poprzez zmianę charakteru jednego członka Kolegium z pozaetatowego na etatowego. W związku z powstałym wakatem kolegijskim, został ogłoszony konkurs¹⁶ na kandydata na członka pozaetatowego kolegium RIO, który nie został rozstrzygnięty w związku z tym, że do konkursu dopuszczono mniej niż dwóch kandydatów. W dniu 30 sierpnia 2021 r. został ogłoszony kolejny konkurs na kandydata na członka pozaetatowego Kolegium RIO. Do konkursu wyznaczonego na 9 listopada 2021 r. zostało dopuszczonych dwóch kandydatów. W czasie trwających czynności mających na celu uzupełnienie wakatu na stanowisku pozaetatowego członka Kolegium RIO w dniu 22 maja 2021 r. zmarł etatowy członek Kolegium. W dniu 18 czerwca 2021 r. został ogłoszony konkurs na kandydata na członka etatowego Kolegium RIO.

(akta kontroli str. 123-129, 241-250, 674-716, 729-796)

Prezes RIO wyjaśnił, że wakat na stanowisku etatowego członka Kolegium, który powstał w związku z objęciem przez jednego etatowego członka funkcji Prezesa RIO planowano uzupełnić na początku 2020 r. Niemniej ze względu na brak zatwierdzonego planu finansowego, a następnie wynikającą z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁷ oraz ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁸, możliwość ograniczania zatrudnienia pracowników Izby, zmniejszenia środków na wynagrodzenia oraz blokowania planowanych na 2020 r. wydatków na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów nie uzupełniono wakatu, gdyż w sytuacji uruchomienia mechanizmu ograniczania wydatków Izby istniało realne ryzyko braku środków na wypłatę wynagrodzeń wynikających z zawartych już umów o pracę. W tym czasie obowiązki przypadające na nieobsadzony wakat zostały podzielone pomiędzy pozostałych członków kolegium, w tym prezesa i wiceprezesa izby. Natomiast w wyniku konkursu ogłoszonego w dniu 18 czerwca 2021 r. w dniu 4 października 2021 r. Kolegium RIO zaopiniowało pozytywnie kandydaturę na etatowego członka Kolegium RIO. Aktualnie trwają czynności związane z kompletowaniem dokumentacji w celu skierowania do Prezesa Rady Ministrów wniosku o powołanie. Po zakończeniu wszystkich procedur konkursowych oraz powołaniu nowych członków kolegium (pozaetatowego oraz etatowego), obsada Kolegium RIO będzie liczyła łącznie 9 osób (5 etatowych oraz 4 pozaetatowych), czyli będzie zgodna z planowaną liczbą obsady kolegium wskazaną w rozporządzeniu w sprawie RIO.

(akta kontroli str. 123-129, 241-250, 674-716, 729-796)

¹⁴ Od 15 stycznia 2018 r.

¹⁵ 15 kwietnia 2021 r.

¹⁶ 14 maja 2021 r.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 1842.

¹⁸ Dz.U. z 2020 r., poz. 695.

W RIO przydział i podział zadań nadzorczych dla członków etatowych i pozaetatowych dokonywany był według kryterium podmiotowego. Prezes RIO, jako Przewodniczący Kolegium RIO dokonywał pisemnie¹⁹ przydziału poszczególnym jego członkom, określoną liczbę jst oraz związków. Regulacje wewnętrzne RIO nie określały zasad ww. przydziału. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. członkowie etatowi Kolegium RIO przydzielonych do nadzoru mieli od 16 (Zastępca Prezesa RIO) do 19 jst²⁰. Członkowie pozaetatowi posiadali w nadzorze dziewięć i 10 jst.

(akta kontroli str. 241-250)

Prezes RIO wyjaśnił, że liczba przydzielonych jednostek związana jest z charakterem zatrudnienia, który z kolei determinuje wysokość wynagrodzenia. Obciążenie wiceprezesa Izby jest zmniejszone w stosunku do pozostałych etatowych członków Kolegium ze względu na wykonywane przez niego dodatkowe obowiązki związane z zarządzaniem Izbą. W celu zachowania wysokich standardów pracy oraz wyrównywania obciążenia członków Kolegium raz na kilka lat dokonywana jest zmiana zakresu podmiotowego. Zmiany te dokonywane są również w sytuacji wystąpienia wakatu lub zastępstw (długotrwałe urlopy, zastępstwa chorobowe). Z dniem powołania na pozaetatowego członka Kolegium RIO osobom, które wykonują obowiązek w ramach świadczenia pracy na rzecz RIO zmniejszony został wymiar pracy z 8/8 na 7/8 etatu (3 os.) oraz została ustalona indywidualna norma czasu pracy z podziałem na dni i godziny. W każdym miesiącu norma ta jest monitorowana przez pracownika Biura RIO dla potrzeb prawidłowego rozliczenia godzinowego czasu pracy właściwego dla danego miesiąca. Charakter pozaetatowego członkostwa w Kolegium RIO wprowadzono w jednostce od czasu nowelizacji w 1997 r. ustawy o RIO. Charakter członkostwa każdorazowo określał organ powołujący członka kolegium po zasięgnięciu opinii Prezesa RIO. Od 2003 r., po kolejnej zmianie ww. ustawy, powołanie pozaetatowego członka następuje po złożeniu przez Prezesa RIO wniosku do Prezesa Rady Ministrów w sprawie charakteru członkostwa w Kolegium. W RIO nie sformalizowano zasad określających liczbę członków pozaetatowych i etatowych kolegium. Charakter ten określa każdorazowo Prezes Izby w zarządzeniu wszczynającym procedurę konkursową. Na przestrzeni ostatnich lat, liczba pozaetatowych członków kształtowała się na poziomie od 3 do 5 członków Kolegium. Należy podkreślić, że podstawowymi czynnikami, które determinują politykę powoływania członków kolegium są: aktualna sytuacja finansowa oraz kadrowa jednostki. Niewystarczający fundusz płac na wynagrodzenia dla pracowników Izby zmuszał do szukania środków na finansowanie zadań spoza funduszu wynagrodzeń. Przez ostatnie lata część niewykorzystanych środków na wynagrodzenia etatowych członków Kolegium przeznaczana była na zwiększenie wynagrodzeń dla pracowników pozostałych wydziałów. W sytuacji obsadzenia wszystkich 9 etatów przez pracowników objętych mnożnikowym systemem wynagradzania, pula środków na wynagrodzenia dla pozostałych pracowników byłaby dalece niewystarczająca. Doprowadziłoby to do drastycznej redukcji zatrudnienia w jednostce, czego konsekwencją byłoby zagrożenie w realizacji ustawowych zadań, m.in. z zakresu kontroli finansowej. Należy podkreślić, że poziom finansowania wynagrodzeń w Izbie wciąż jest niewystarczający. Jednym z najważniejszych problemów, z którymi od lat zmagają się Izby, jest niski poziom wynagradzania pracowników, w szczególności w porównaniu do specjalistycznych stanowisk w samorządzie, co przekłada się na liczne odejścia z pracy (w 2019 r. – 8 osób, w 2020 r. – 6 osób oraz w I półroczu 2021 r. – 1 osoba) i konieczność ciągłego zatrudniania nowych pracowników. Innym czynnikiem, który

¹⁹ Pisma Prezesa RIO z: 2.11.2018 r.; 15.02.2019 r.; 8.03.2019 r.; 2.04.2019 r.; 5.12.2019 r.; 3.02.2020 r.; 15.09.2020 r.; 14.04.2021 r.; 4.05.2021 r.; 24.05.2021 r.

²⁰ Bez związków jst.

ma wpływ na wprowadzenie do składu Kolegium RIO pozaetatowych członków, jest możliwość korzystania z doświadczenia zawodowego tych osób uzyskiwanego z racji zatrudnienia w innym podmiocie lub na innym stanowisku. Łączenie wiedzy z różnych obszarów jest niezwykle cenne w wykonywaniu obowiązków członka kolegium. Po objęciu funkcji Prezesa Izby przyjąłem docelowo, że skład Kolegium RIO będzie liczył 5 etatowych oraz 4 pozaetatowych członków. Aktualnie prowadzone są działania mające doprowadzić do tego stanu.

(akta kontroli str. 123-129, 229-250, 674-690, 717-728)

Zgodnie z art. 15 ust. 8 pkt 3 ustawy o RIO, członkiem kolegium może zostać osoba, która ukończyła magisterskie wyższe studia prawnicze, administracyjne, ekonomiczne lub posiada stopień naukowy w jednej z tych dziedzin wiedzy. Według stanu na 30 czerwca 2021 r., wszyscy członkowie Kolegium spełniali ten wymóg. Spośród siedmiu osób pełniących funkcję członka Kolegium, cztery posiadały ukończone magisterskie wyższe studia prawnicze, a trzy magisterskie wyższe studia ekonomiczne.

(akta kontroli str. 123-126)

W badanym okresie czterech pracowników zatrudnionych w RIO, w tym w WIAS (trzy osoby) oraz Biurze Izby (jedna osoba)²¹, realizowało czynności wspomagające zadania w ramach nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez jst. Zajmowali się oni ewidencją spraw w rejestrze korespondencji i czynnościami kancelaryjnymi oraz wykonywali zadania związane z obsługą funkcjonalności Programu „Uchwały RIO”.

(akta kontroli str. 123-129, 179-204)

W badanym okresie (w relacji do 2004 r.)²² zwiększeniu uległa liczba uchwał i zarządzeń jst podlegających badaniu przez RIO. W 2004 r. liczba ta wynosiła 3 418, z czego 433 stanowiły akty prawa miejscowego. W 2019 r. liczba uchwał i zarządzeń podlegających badaniu wyniosła 6 586, (tj. o 93% więcej niż w 2004 r.), a w 2020 r. 6 458, (tj. o 89% więcej niż w 2004 r.), w tym akty prawa miejscowego stanowiły odpowiednio liczby 534²³ i 510²⁴. W I półroczu 2021 r. liczba uchwał i zarządzeń przesłanych do zbadania przez RIO wyniosła 2 731, w tym 156 aktów prawa miejscowego.

Ponad dwukrotnie wzrosła średnia liczba spraw (uchwał i zarządzeń) przypadających do zbadania na jednego członka Kolegium – z 379,8 (w tym 48,1 aktów prawa miejscowego) w 2004 r., do 823,3 (66,8 aktów prawa miejscowego) w 2019 r. i 807,3 (63,8 aktów prawa miejscowego) w 2020 r. W I półroczu 2021 r. liczba ta wyniosła 390,1 (w tym 22,3 aktów prawa miejscowego).

(akta kontroli str. 123-129)

Prezes RIO wyjaśnił, że *na przestrzeni ostatnich lat liczba uchwał i zarządzeń, które podlegają nadzorowi bardzo wzrosła. Obciążenie pracą członków Kolegium RIO jest znaczne. Od wielu lat Izba boryka się z problemem niedoszacowania funduszu wynagrodzeń. Kalkulacyjna liczba etatów przyznana naszej jednostce wynosi 47 (9 etatów objętych mnożnikowym systemem wynagradzania oraz 38 etatów pozostałych pracowników). Aktualna obsada etatowa wynosi 37,65. Mimo podjętych działań zmierzających do optymalizacji zatrudnienia (zmiana charakteru*

²¹ W łącznym wymiarze 3,875 etatu.

²² W 2004 r. w rozporządzeniu w sprawie RIO określona została liczba członków kolegium dla poszczególnych RIO.

²³ Tj. o 23% więcej niż w 2004 r.

²⁴ Tj. o 18% więcej niż w 2004 r.

członkostwa w Kolegium RIO, łączenie stanowisk funkcyjnych, dodatkowe zadania dla osób już zatrudnionych) pozyskanie wykwalifikowanych pracowników, a następnie utrzymanie optymalnego poziomu zatrudnienia jest nadal podstawowym problemem kadry zarządzającej. Problem znacznego obciążenia pracą dotyczy wszystkich komórek organizacyjnych naszej jednostki. Każdego roku RIO w Opolu (tak jak inne Izby) zgłasza w formie uchwały kolegium wnioski do projektu budżetu na rok następny w zakresie wzrostu poziomu wynagrodzeń. Wnioski te ponawiane są przez przedstawicieli Krajowej Rady RIO na komisjach w parlamencie. Nasze potrzeby nie są wygórowane, a dotyczą jedynie dostosowania poziomu wynagrodzeń pracowników o wysokim poziomie wiedzy merytorycznej do poziomu wynagrodzeń, jakie są oferowane w innych jednostkach sektora publicznego, zwłaszcza w jednostkach samorządu terytorialnego. Niestety składane przez Izbę propozycje nie znajdują uznania decydentów. W mojej ocenie, zwiększenie zatrudnienia w Kolegium RIO, przy gwarancji zapewnienia właściwego finansowania ze strony budżetu państwa byłoby wskazane, gdyż przyczyniłoby się to znacznie do poprawy warunków i jakości pracy.

(akta kontroli str. 674-690)

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o RIO, Prezes Izby może wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o zwiększenie liczby członków kolegium. Prezes RIO, w okresie objętym kontrolą nie zwracał się do Prezesa Rady Ministrów o zwiększenie liczby członków Kolegium RIO, określonej w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie RIO. Prezes RIO wyjaśnił, że mając na uwadze dotychczasową praktykę w zakresie polityki finansowej wobec izb obrachunkowych, nie występował o zwiększenie liczby członków Kolegium RIO, uznając, iż odbyłoby się ono kosztem wydatków na wynagrodzenia przeznaczone dla pozostałych pracowników.

(akta kontroli str. 123-129, 674-690)

W badanym okresie wszyscy członkowie Kolegium RIO podnosili swoje kwalifikacje poprzez udział w szkoleniach i konferencjach związanych z działalnością nadzorczą. Członkowie Kolegium RIO uczestniczyli w: 1/ Konferencji Finansów Komunalnych – gospodarka odpadami, raport o stanie gminy oraz finansowanie edukacji (dwie osoby); 2/ szkoleniu członków Kolegium RIO przed nowym okresem opiniodawczym dotyczącym budżetów jst oraz gospodarki odpadami w świetle nadzoru oraz zgodności uchwał i zarządzeń jst z prawem do pomocy publicznej (pięć osób); 3/ szkoleniu dotyczącym opracowywania i wykonywania budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej jst na 2020 r. oraz nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (sześć osób); 4/ Ogólnopolskiej Konferencji Naukowo-Szkoleniowej z cyklu „Podatki i opłaty lokalne” (jedna osoba); 5/ spotkaniu pracowników RIO w sprawie zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dwie osoby); 6/ szkoleniu z zakresu pomocy publicznej udzielanej przez gminy w 2021 r. (on-line, jedna osoba). Ponadto, RIO zaplanowała spotkanie szkoleniowe dla członków kolegium izb w Katowicach, Krakowie, Wrocławiu i Zielonej Górze w dniach 20-22 kwietnia 2020 r., które zawierało tematykę sprawowanego nadzoru nad aktami prawa miejscowego. Z uwagi na ryzyko związane z koronawirusem SARS-COV-2 podjęto decyzję o przełożeniu tego spotkania. W RIO nie opracowywano rocznych planów szkoleń dla członków Kolegium RIO. Pracownicy oraz członkowie Kolegium otrzymywali na bieżąco od przełożonych informację o ofertach szkoleniowych wpływających do Izby. Informacje od członków ww. organu w zakresie potrzeb szkoleniowych były przekazywane Naczelnikowi WIAS bądź Prezesowi Izby drogą mailową lub w formie papierowej.

(akta kontroli str. 131-132, 1041-1048)

Zastępca Prezesa RIO wyjaśniła, że RIO jest niewielką jednostką organizacyjną i Prezes Izby ma praktycznie codzienny i bezpośredni kontakt z członkami

Kolegium. Polityka szkoleniowa RIO nie została sformalizowana w formie pisemnej, ale była adekwatna do potrzeb, zadań i celów. Do Izby nieustannie wpływają oferty szkoleniowe od profesjonalnych instytucji szkoleniowych, informacje o planowanych konferencjach, które są przekazywane członkom Kolegium. Informacje o takich zdarzeniach niejednokrotnie też wpływają bezpośrednio do samych zainteresowanych członków Kolegium. Ostateczne decyzje w zakresie sfinansowania określonych przedsięwzięć dokonywane były w ramach możliwości finansowych Izby, z uwzględnieniem ustawowych kryteriów dokonywania wydatków. Członkowie Kolegium zawsze mogli też uczestniczyć we wszystkich szkoleniach organizowanych przez RIO w Opolu dla jst. Dodatkowo od 2019 r. RIO w Opolu zaczęła uczestniczyć w spotkaniach członków Kolegium kilku izb, które miało na celu wymianę doświadczeń w zakresie działalności nadzorczej (RIO w Opolu, RIO w Katowicach, RIO w Krakowie).

(akta kontroli str. 1041-1058)

1.3. W badanym okresie w RIO funkcjonowały procedury kontroli zarządczej, które umożliwiały monitoring prawidłowości realizacji zadań związanych z wykonywanym nadzorem nad stanowaniem prawa przez jst, w tym zapewniały przeprowadzanie analiz ryzyk tego zagadnienia. Organizacja procesu zarządzania ryzykiem w Izbie została uregulowana w zarządzeniu Prezesa RIO z 10 listopada 2010 r. w sprawie wprowadzenia procedur kontroli zarządczej w RIO²⁵. W przyjętej procedurze kontroli zarządczej, wskazano m.in., że kontrola ta stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (§ 2 ust. 1). Zgodnie z regulacjami zawartymi w ww. procedurze do zadań kierowników komórek organizacyjnych należało dokonywanie monitoringu realizacji zadań określonych w rocznym ramowym planie pracy oraz sporządzanie wykazu zadań wrażliwych z określeniem reakcji na ryzyko.

(akta kontroli str. 251-280)

W badanym okresie w RIO, zgodnie z ww. procedurą, dokonywana była identyfikacja ryzyka. Kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych dokonywali bieżącej identyfikacji zagrożeń związanych z realizacją celów. Raz w roku, w oparciu o arkusz zarządzania ryzykiem, dokonywali identyfikacji ryzyk związanych z poszczególnymi celami i zadaniami Izby. Arkusze były zatwierdzane przez Prezesa RIO. Kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych, w tym WIAS, opracowywali także *rejestr zadań wrażliwych na dany rok*, w którym dokonywali identyfikacji, analiz i skutków poszczególnych ryzyk oraz przedstawiali działania, których zadaniem była eliminowanie bądź zminimalizowanie zidentyfikowanego ryzyka. W ramach identyfikacji ryzyk w sprawowaniu nadzoru określone zostały następujące ryzyka: zaniechanie przesłania w terminie uchwał; awaria platformy e-puap; czynnik ludzki i techniczny. Wyznaczony został także poziom istotności tych ryzyk, który określono na 16 pkt (w skali od 1 do 25). W RIO zaplanowano i zrealizowano działania zaradcze w odniesieniu do ww. ryzyk, w tym: podjęto działania w kierunku przekazywania przez jst uchwał w wersji elektronicznej, dostosowano i usprawniono sprzęt komputerowy, podjęto działania mające na celu zminimalizowanie ryzyka zachorowań na COVID-19, a także upowszechniono elektroniczny obieg dokumentów.

(akta kontroli str. 251-308)

W badanym okresie w RIO, na podstawie wypełnionych kwestionariuszy pracowników, sporządzana była samoocena systemu kontroli zarządczej (raporty za 2019 r. i 2020 r.). Zgodnie także z obowiązkiem wynikającym z § 9 ust. 1a przyjętej

²⁵ Zarządzenie nr 6/2010, zmienione aneksem z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzenia procedur kontroli zarządczej w RIO.

w RIO procedury kontroli zarządczej, zwoływane były także cykliczne narady kierownictwa, w tym coroczna narada do oceny realizacji zadań przyjętych w ramowym planie pracy Izby na 2019 r. i 2020 r.²⁶, gdzie przedstawiane były m.in. wykonane zadania związane z działalnością nadzorczą. Wskazywano na nich m.in. liczby zbadanych uchwał, wydanych rozstrzygnięć nadzorczych oraz wskazań nieistotnego naruszenia prawa.

(akta kontroli str. 281-308, 912-952)

W strukturze organizacyjnej RIO nie wyodrębniono stanowiska audytora wewnętrznego. Zadania związane z koordynowaniem prac związanych z funkcjonowaniem procedur kontroli zarządczej zostały powierzone Głównej Księgowej.

(akta kontroli str. 140-178, 251-308)

W RIO nie wprowadzono systemu zarządzania jakością w oparciu o normy ISO. Prezes RIO wyjaśnił, że wprowadzenie systemu zarządzania jakością w oparciu o normy ISO nie zostało wdrożone w Izbie ze względu na ograniczenia ekonomiczne i organizacyjne. Przyznawany corocznie limit wydatków na tzw. wydatki rzeczowe jest bardzo ograniczony i wystarcza jedynie bieżącą realizację zadań ustawowych oraz na funkcjonowanie jednostki. Wdrożenie całego procesu zarządzania jakością według szczegółowych i ściśle określonych norm jest kosztowne i pracochłonne. Ponadto utrzymanie normy ISO przez kolejne lata wiąże się z obowiązkiem przeprowadzania audytów zewnętrznych przez wyspecjalizowane w tym zakresie firmy, co również generuje wysokie koszty. Wdrożenie całego procesu w jednostce, mając na uwadze jej specyfikę, rodzaj wykonywanych przez nią zadań oraz możliwości finansowe jest ekonomicznie nieuzasadnione. Niezależnie od powyższego, RIO mając na uwadze zachowanie wysokich standardów realizowanych zadań wykorzystuje w swojej działalności wprowadzone procedury kontroli zarządczej. (akta kontroli str. 140-178, 251-308, 674-690)

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca), realizacja zadań RIO dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych i wewnętrznych oraz audytów. Prezes RIO wyjaśnił, że RIO jest niewielką jednostką organizacyjną, w której jako jedynej w Polsce nie występują ośrodki zamiejscowe. Jako Prezes Izby ma praktycznie bieżący kontakt z Członkami Kolegium oraz kierownictwem wydziału WIAS. Przyjęta w jednostce struktura organizacyjna, procedury dot. przepływu dokumentacji między pracownikami oraz procedury kontroli zarządczej pozwalają na bieżące monitorowanie prawidłowości realizacji zadań związanych z wykonywanym przez RIO nadzorem nad stanowieniem prawa miejscowego. Jest na bieżąco informowany przez pracowników WIAS oraz poszczególnych członków Kolegium RIO o wszelkich nieprawidłowościach i zagrożeniach związanych z podejmowanymi przez jst uchwałami i zarządzeniami. Dodatkowo monitoring zadań z ww. zakresu odbywa się na bieżąco poprzez: posiedzenia Kolegium (których przykładowo w roku 2020 odbyło się 39), cykliczne narady kierownictwa Izby (w roku 2020 – odbyło się 17). Swoistym kryterium weryfikacji prawidłowości podejmowanych przez Kolegium Izby aktów nadzoru nad prawem miejscowym jest liczba skarg składanych przez samorządy na rozstrzygnięcia nadzorcze oraz ocena tych skarg przez sądy administracyjne. W latach 2019-2021 liczba tych skarg była symboliczna (1 przypadek). WSA w Opolu potwierdził trafność podjętego przez Kolegium RIO rozstrzygnięcia nadzorczego. Aktualnie sprawa badana jest jeszcze przez NSA.

(akta kontroli str. 280-308, 674-690)

²⁶ Odpowiednio 3 grudnia 2019 r. oraz 30 listopada 2020 r.

W okresie objętym kontrolą wyniki działalności nadzorczej RIO prezentowane były w sprawozdaniach z wykonania budżetu oraz wykonania rocznego ramowego planu pracy za lata 2019 i 2020. Ww. sprawozdania zawierały dane dotyczące liczby zbadanych uchwał i zarządzeń jst, w tym liczby uchwał, w których stwierdzono naruszenie prawa bądź orzeczono nieważność uchwał w części lub całości. RIO sporządzała także roczne sprawozdania z działalności informacyjno-szkoleniowej oraz działalności kontrolnej. Sprawozdania nie zawierały ocen i wniosków w odniesieniu do prawidłowości realizacji zadań w zakresie organizacji nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego. Roczne sprawozdania z wykonania budżetu, z działalności kontrolnej oraz informacyjno-szkoleniowej, przedkładane były ministrowi do spraw administracji. Ww. sprawozdania za 2020 r. przedłożone zostały z uchybieniem terminu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o RIO, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 309-493, 674-690)

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

2.1. W okresie objętym kontrolą RIO sprawowała nadzór łącznie nad 83 jst, w tym nad 70 gminami, 11 powiatami, jednym miastem na prawach powiatu oraz jednym województwem.

(akta kontroli str. 130)

Liczba uchwał i zarządzeń przedłożonych przez jst do nadzoru RIO w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wyniosła: w 2019 r. – 6 586; w 2020 r. – 6 458; w 2021 r. (do 30.06.) – 2 731, z tego liczba uchwał jst stanowiących akty prawa miejscowego przedłożonych do nadzoru RIO, a dotyczących zasad przyznawania dotacji oraz podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁷, wyniosła: w 2019 r. – 534²⁸; w 2020 r. – 510²⁹; w 2021 r. (do 30.06.) – 156³⁰. Liczba wydanych przez Kolegium RIO rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących uchwał i zarządzeń jst, wyniosła ogółem 93: w tym, w 2019 r. – 34; w 2020 r. – 41; w 2021 r. (do 30.06.) – 18. Liczba rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność aktu prawa miejscowego w całości lub w części wyniosła w badanym okresie 76³¹, z tego 26 w 2019 r.; 39 w 2020 r. oraz 11 w 2021 r. (do 30 czerwca). Rozstrzygnięcia te dotyczyły uchwał jst w sprawie: podatku od nieruchomości (w 15 przypadkach); opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w 35 przypadkach); podatku od środków transportowych, opłaty targowej oraz opłaty od posiadania psa (po jednym przypadku w zakresie); zasad i zakresu przyznawania dotacji z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³² (w 17 przypadkach) oraz zasad i zakresu przyznawania dotacji z przepisów o finansowaniu zadań oświatowych, opiece nad dziećmi oraz ochronie zabytków (po dwa przypadki).

W badanym okresie RIO nie kierowała skarg do sądu administracyjnego na uchwały jst dotyczące dotacji oraz podatków i opłat lokalnych. Nie wystąpiły także przypadki wstrzymania przez RIO wykonania aktu prawa miejscowego jst.

(akta kontroli str. 7-37)

²⁷ Dz.U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

²⁸ W tym: 517 aktów organów gmin; 7 organów powiatów oraz 10 miasta na prawach powiatu.

²⁹ W tym: 489 aktów organów gmin; 5 organów powiatów oraz 16 miasta na prawach powiatu.

³⁰ W tym: 153 aktów organów gmin; 1 organu powiatów oraz 2 miasta na prawach powiatu.

³¹ Z tego, 53 z nich dotyczyło aktów prawa miejscowego w zakresie podatków i opłat lokalnych, a 23 zasad przyznawania dotacji.

³² Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.

2.2. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. najwięcej (35) rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność (w całości lub w części) uchwał jst w sprawie podatków i opłat lokalnych dotyczyło uchwał w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi³³. Kolegium RIO najczęściej wskazywało w nich na następujące niezgodności z prawem: a/ ustalenie stawek opłat oraz miesięcznych stawek za pojemniki o określonej pojemności w wysokościach przekraczających ustawowo określone granice stawek maksymalnych (13 przypadków); b/ określenie wysokości ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości letniskowych i rekreacyjno-wypoczynkowych z naruszeniem art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach lub jej podwyższanie w trakcie roku (osiem przypadków); c/ powoływanie we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stawek opłat wynikających z unieważnionej uchwały jst w sprawie wyboru metody opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (pięć przypadków); d/ określenie błędnego terminu złożenia deklaracji (cztery przypadki); e/ podjęcie uchwały w oparciu o nieobowiązujące przepisy (trzy przypadki); f/ błędne określenie terminu wejścia w życie uchwały (trzy przypadki)³⁴.

W grupie rozstrzygnięć Kolegium RIO dotyczących zasad i warunków przyznawania dotacji największą liczbę (17) stanowiły rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie uchwał dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska. Kolegium RIO najczęściej wskazywało w nich na: a/ naruszenia art. 251 lub art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dziewięć przypadków)³⁵; b/ brak przedstawienia Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, do wglądu i oceny projektu uchwały (pięć przypadków)³⁶.

(akta kontroli str. 30-64, 1059-1192)

W badanym okresie w odniesieniu do uchwał jst dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Kolegium RIO wydało cztery wskazania stwierdzające nieistotne naruszenie prawa. Dotyczyły one: podjęcia uchwał z udziałem w głosowaniu radnych ustanowionych inkasentami, przy czym udział tych osób nie miał decydującego wpływu na podjęcie uchwały (dwa przypadki); braku określenia w treści uchwały układu informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (jeden przypadek); nieprawidłowego ustalenia stawki opłaty (jeden przypadek – Uchwała nr XIX/372/19 Rady Miasta Opola z 28 listopada 2019 r.).

W odniesieniu do uchwał jst określających zasady przyznawania dotacji na podstawie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, Kolegium RIO nie wydawało orzeczeń stwierdzających nieistotne naruszenie prawa.

(akta kontroli str. 26-37, 93-99)

Przywołana powyżej uchwała nr XIX/372/19 Rady Miasta Opola z 28 listopada 2019 r. *zmieniająca uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odebranymi z nieruchomości na terenie miasta Opola oraz ustalenia stawki tej opłaty*, wpłynęła do RIO 4 grudnia 2019 r.

³³ Na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2021 r., poz. 888 ze zm.

³⁴ Tj. brak 14-dniowego okresu *vacatio legis*.

³⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm. Naruszenia w tych przypadkach polegały m.in. na: określeniu nieprawidłowego terminu zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, określeniu nieprawidłowego sposobu naliczania odsetek za zwłokę w zwrocie dotacji, ustaleniu nieprawidłowych kryteriów zwrotów dotacji, określeniu zasad zwrotu dotacji w sposób wykraczający poza ustawowe regulacje.

³⁶ Stanowiło to naruszenie art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. U. z 2021 r., poz. 743.

Przywołując w podstawie prawnej uchwały m.in. art. 6k ust. 1 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada Miasta Opola w § 1 postanowiła, iż w uchwale nr XXXI/579/16 Rady Miasta Opola z dnia 29 września 2016 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odebranymi z nieruchomości na terenie miasta Opola oraz ustalenia stawki tej opłaty nada nowe brzmienie § 2 ust. 2 uchwały, ustalając stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

(akta kontroli str. 953-993)

Sprawa rozpatrywana była przez Kolegium RIO na posiedzeniu w dniu 31 grudnia 2019 r. Przedmiotem skierowanego przez RIO zawiadomienia o toczącym się postępowaniu nadzorczym w sprawie ww. uchwały Rady Miasta Opola było stwierdzenie naruszenia w § 1 pkt 5 wskazanej uchwały art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw³⁷. Pismem z 30 grudnia 2019 r.³⁸ Miasto Opole złożyło wyjaśnienia, w których podniesiono m.in., że „konieczność zmiany uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odebranymi z nieruchomości na terenie miasta Opola oraz ustalenia stawki tej opłaty nr XXXI/579/16 Rady Miasta Opola z dnia 29 września 2016 r., wynika z wejścia w życie w lipcu 2017 r. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów³⁹ oraz z potrzeby dostosowania i skorygowania dotychczasowych stawek opłat w zakresie odbierania odpadów komunalnych na okres od 01.08.2019 r. do 31.03.2021 r. (...). Przeprowadzona analiza kosztów przyszłego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi od 1 stycznia 2020 r. oraz przychodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wskazuje, że przy zachowaniu obecnych, niezmiennych od 2013 r. stawek opłaty, system nie będzie się finansował. W związku z tym konieczna jest zmiana stawek opłat za gospodarowanie odpadami dla właścicieli nieruchomości (...). Natomiast w przypadku właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, którzy prowadzą selektywną zbiórkę odpadów komunalnych stawki opłat nie uległy zmianie. Wskazać należy, że na brak zmiany tych stawek pozwala ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (...). Jednocześnie zauważyć należy, że ujęcie w § 1 pkt 5 uchwały zmieniającej w zakresie nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne stawek opłaty za pojemnik o określonej pojemności dla selektywnej zbiórki odpadów miało na celu przytoczenie pełnego brzmienia przepisu/jednostki redakcyjnej, a nie wiąże się z stworzeniem nowej normy prawnej. Powyższe pozwala na zachowanie komunikatywności, przejrzystości oraz czytelności zmienianego przepisu/jednostki redakcyjnej”.

(akta kontroli str. 964-966)

W trakcie posiedzenia Kolegium RIO, przedstawiciel Miasta Opole wyjaśnił m.in., że „zgodnie art. 9 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy obowiązana jest dostosować uchwały wydane przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, czyli uchwały wydane przed 6 września 2019 r. do ustawy zmienianej w brzmieniu tymczasowym do przepisów ustawy zmienianej w brzmieniu nadanym

³⁷ Dz.U. z 2019 r., poz. 1579 ze zm.

³⁸ Nr GOK-RGO-7031.1.00042.2019.

³⁹ Dz.U. z 2019 r., poz. 2028.

niniejszą ustawą w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Kierując się tym przepisem przejściowym i istotą przepisów przejściowych uznaliśmy i uznajemy, że ustawodawca nie nałożył na gminę obowiązku dokonania jednorazowego dostosowania uchwały podjętej przed wejściem w życie ustawy, tylko dał czas 12 miesięcy na dostosowanie. W związku z tym uznaliśmy i uznajemy, że nie ma przeszkód, aby w okresie przejściowym gmina podejmowała nie jedną, a kilka uchwał, które ostatecznie w terminie 12 miesięcy dostosują uchwały i cały system gospodarowania odpadami. Nie widzimy przeszkód, nie widzimy takiego zakazu i trudno z tej normy, z tego przepisu przejściowego wywieść, aby ten obowiązek dotyczył całej materii. Opłaty za pojemniki i worki w przypadku selektywnej zbiórki są wyższe aniżeli przewiduje to ustawa nowelizująca, w tym przypadku kierowaliśmy się również art. 10 ust. 2, zgodnie z którym do czasu wydania uchwały dostosowującej w tym przypadku stawki opłat za pojemniki obowiązują w dotychczasowej wysokości. Biorąc pod uwagę przejrzystość zmiany przepisów uchwały, nie chcąc wprowadzać w błąd adresatów, czyli mieszkańców Opola oraz w celu uniknięcia błędów, zastosowaliśmy zasadę wynikającą z zasad techniki prawodawczej z § 82, § 87 w związku z § 133 gdzie do projektów aktów prawa miejscowego stosujemy również Dział 2 dotyczący zmiany przepisów. W związku z powyższym nadaliśmy nowe brzmienie temu przepisowi powielając tę tabelkę z niezmiennymi stawkami, których ta uchwała nie dotyczy. Dotyczy ona opłat za stawki za odbiór pojemników zbieranych w sposób nieselektywny, których wysokość jest zgodna z nowymi przepisami. Kolejnym krokiem byłaby uchwała, która w terminie do 6 września dostosowałaby opłatę za pojemniki przy zbiórce selektywnej do nowych przepisów. Taka była intencja Gminy oraz projektodawcy tej uchwały. W naszej ocenie istota przepisów przejściowych jest taka, aby dać czas gminom na dostosowanie nowego prawa". Po wysłuchaniu strony i przeprowadzeniu dyskusji, Przewodniczący Kolegium RIO poddał pod głosowanie wniosek przygotowany przez sprawozdawcę orzeczenia nieważności uchwały nr XIX/372/19 Rady Miasta Opola z dnia 28 listopada 2019 r. w części dotyczącej postanowień zawartych w § 1 pkt 5 w zakresie odnoszącym się do określenia w § 2 ust. 2 uchwały zmienianej stawek opłat dla selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych za pojemnik o określonej pojemności dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, z powodu naruszenia art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Propozycja sprawozdawcy nie uzyskała poparcia Kolegium. Członkowie Kolegium RIO jednogłośnie wstrzymali się od głosu. Następnie Przewodniczący Kolegium RIO poddał pod głosowanie wniosek polegający na wskazaniu, w uchwale nr XIX/372/19 Rady Miasta Opola z dnia 28 listopada 2019 r. w części dotyczącej postanowień zawartych w § 1 pkt 5 w zakresie odnoszącym się do określenia w § 2 ust. 2 uchwały zmienianej stawek opłat (od 60 l – 15 m³ włącznie) dla selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych za pojemnik o określonej pojemności dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, naruszenia art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. W wyniku głosowania - sześć głosów za, przy jednym głosie wstrzymującym się Kolegium RIO podjęło uchwałę.

(akta kontroli str. 953-993, 1059-1192)

Zastępca Prezesa RIO wyjaśniła, że podejmując przedmiotową uchwałę Kolegium RIO miało na względzie, iż uchwała została podjęta w dniu 28 listopada 2019 r., a jej wejście w życie określono na dzień 1 stycznia 2020 r. Kolegium Izby, badając jej

zgodność z prawem, wzięło pod uwagę przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obowiązujące od dnia 6 września 2019 r. Wskazać należy, że z dniem 6 września 2019 r., z mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, weszły w życie zmiany m.in. w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 ww. ustawy zmieniającej, rada gminy jest obowiązana dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, do przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Ponadto w myśl art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r., stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemnik lub worek, określona w uchwale wydanej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, wyższa niż stawka odpowiednio za pojemnik lub worek określona w art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy obowiązuje do dnia wejścia w życie uchwały wydanej na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej, nie dłużej niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. W ocenie Kolegium RIO, Rada Miasta Opola przyjmując w § 1 pkt 5 brzmienie § 2 ust. 2 uchwały zmienianej ustaliła stawki opłaty (w przedziale od 60 l do 15m³ włącznie) za zbieranie i odbiór z pojemników na odpady komunalne segregowane od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości przekraczającej stawki maksymalne. Z uwagi jednak na fakt, iż ewentualne rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium RIO (orzeczenie nieważności §2 ust. 2 w zakresie kolumny tabeli „stawka-selektywne zbieranie i odbieranie odpadów”) spowodowałoby przywrócenie w tym zakresie stawek obowiązujących na podstawie uchwały nr XXXI/579/16 Rady Miasta Opola z dnia 29 września 2016 r., a zatem stawek o dokładnie takiej samej wysokości i kształcie. Zatem niezależnie od tego czy Kolegium podjęłoby decyzję o stwierdzeniu nieważności uchwały w części czy wskazało nieistotne naruszenie prawa treść obowiązującej uchwały Rady Miasta byłaby taka sama. W tej sytuacji Kolegium Izby ograniczyło się do wskazania na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o RIO nieistotnego naruszenia prawa we wskazanym w sentencji zakresie, tj. naruszenia art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Zważyć także należy, że w myśl art. 8 ust 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁴⁰, której sygnatariuszem jest Rzeczpospolita Polska „kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić”. W doktrynie przepis ten identyfikuje się z zasadą proporcjonalności. Realizację tej zasady należy rozumieć jako obowiązek minimalizacji ingerencji nadzorczej i stopniowania środków nadzorczych. Organ nadzoru, w razie stwierdzenia naruszenia prawa przez uchwałę lub zarządzenie organu samorządowego, powinien zastosować środek nadzorczy, który jest wystarczający do zapewnienia występowania w obrocie prawnym aktów legalnych wraz z poszanowaniem samodzielności samorządu terytorialnego. Gdy organ nadzoru uznaje, że określona uchwała (zarządzenie) narusza obowiązujące przepisy prawa, powinien rozważyć, uwzględniając zasadę proporcjonalności, który z prawnie dostępnych środków nadzoru będzie adekwatny, a jeżeli ma do wyboru kilka, za pomocą których chronione interesy mogą być w ten sam sposób zabezpieczone, to powinien wybrać środek o najmniejszym stopniu ingerencji. Uchwały Kolegium RIO podejmowane są w wyniku głosowania organu kolegiального, natomiast stosownie do art. 15 ust. 7 ustawy o RIO, członkowie

⁴⁰ Dz.U.1994.124.607 z dnia 1994.11.25.

kolegium w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawisli i podlegają jedynie ustawom. Niezawisłość członków kolegium oznacza, że przy wykonywaniu zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych członkowie kolegium nie mogą być związani żadnymi poleceniami i to zarówno poleceniami zewnętrznymi spoza izby, jak i wewnętrznymi od innych członków kolegium lub bezpośrednio od przewodniczącego kolegium. Ponadto podczas wykonywania ustawowych obowiązków członkowie kolegium powinni kierować się własnym sumieniem, mając na względzie słuszny interes samorządu terytorialnego, i jednocześnie muszą działać na podstawie przepisów prawa rangi ustawowej oraz, co oczywiste, na podstawie przepisów Konstytucji RP.

(akta kontroli str. 1041-1048)

Ww. kwestia wysokości stawek opłat za pojemniki do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, została uregulowana w uchwale Rady Miasta Opola nr XXXII/682/20 z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odebranymi z nieruchomości na terenie miasta Opola oraz ustalenia stawki tej opłaty. Kolegium RIO na posiedzeniu 29 grudnia 2020 r. nie stwierdziło naruszenia prawa. Uchwała Rady Miasta Opola nr XXXII/682/20, uchylała ww. uchwały z 2016 i 2019 r. i weszła w życie 1 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 994-1040)

W odniesieniu do powyższej opisanej sytuacji zauważyć należy, że w 13 przypadkach innych uchwał, ustalenie stawek opłat oraz miesięcznych stawek za pojemniki o określonej pojemności w wysokościach przekraczających ustawowo określone granice stawek maksymalnych, Kolegium RIO wydawało rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich niezgodność z prawem. NIK zauważa, że w odniesieniu do Uchwały Rady Miasta Opola z 28 listopada 2019 r., wydanie zarówno przez Kolegium RIO rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie istotnego naruszenia prawa, jak i stwierdzenie w części nieważności tej uchwały, prowadziłoby do tego samego skutku, tj. obowiązywania stawek określonych w uchwale z 2016 r., które wymagały dostosowania do nowych przepisów. Niezależnie zatem od działań RIO, dostosowanie stawek do wielkości maksymalnych określonych przez ustawodawcę wymagało inicjatywy uchwałodawczej Miasta Opola. Mając na uwadze, że członkowie Kolegium RIO w zakresie realizacji zadań nadzorczych są niezawisli i podlegają jedynie ustawom, oraz nie kwestionując zasadności stosowania przywołanej w wyjaśnieniach zasady proporcjonalności, zdaniem NIK w działalności nadzorczej RIO należy także każdorazowo uwzględniać konieczność zachowania jednolitości oceny uchwał jst, stanowiących akty prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 953-1045)

3. Prawdliwość postępowań nadzorczych w sprawie aktów prawa miejscowego wydanych przez jst

3.1. Zgodnie z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴¹, art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴² oraz art. 82 ust. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴³, do postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁴.

⁴¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm., dalej: usg.

⁴² Dz. U. z 2020 r., poz. 920 ze zm., dalej: usp.

⁴³ Dz. U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm., dalej: usw.

⁴⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 735, dalej: KPA.

Badanie dokumentacji 52 postępowań nadzorczych⁴⁵ w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego wykazało, że RIO każdorazowo pisemnie zawiadamiała jst o toczącym się postępowaniu nadzorczym i skierowaniu sprawy na posiedzenie Kolegium Izby, celem podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego. Zawiadomienia - kierowane przy użyciu platformy e-PUAP lub faksem⁴⁶ – zawierały informację o miejscu i terminie (dzień i godzina) posiedzenia Kolegium RIO w sprawie przedmiotowego postępowania, oraz informację o możliwości uczestniczenia w posiedzeniu. W zawiadomieniu wskazywane były także stwierdzone nieprawidłowości w przedłożonych przez jst uchwałach. W przedmiotowych zawiadomieniach Prezes RIO lub jego Zastępca, jako podstawę prawną do ich wysłania wskazywali art. 17 ust. 1 ustawy o RIO, w związku z art. 61 § 4 KPA. Zawiadomienia (od 2020 r.) zawierały także informacje dotyczącą możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium RIO po wcześniejszym uzgodnieniu⁴⁷.

(akta kontroli str. 38-85, 895-911)

Prezes RIO wyjaśnił, że *stosownie do art. 61 § 4 KPA, RIO zawiadamia jst o toczącym się postępowaniu w sytuacji, kiedy sprawa uchwały bądź zarządzenia została skierowana na posiedzenie Kolegium, informując jednocześnie o terminie posiedzenia i możliwości uczestniczenia w posiedzeniu przedstawicieli jednostki. Działanie takie koresponduje z przepisem art. 18 ust. 3 ustawy o RIO (...). Odnośnie stosowania przepisu art. 18 ust. 3 ustawy o RIO wypowiadał się przykładowo NSA w wyroku z dnia 26 stycznia 2011 r. sygn. II GSK 159/10 stwierdzając, iż przepis art. 18 ust. 3 ustawy o RIO nie przewiduje, w jakim trybie powinno nastąpić zawiadomienie o terminie planowanego posiedzenia. Przepis art. 91 ust. 5 usg. stanowi, iż mają odpowiednie zastosowanie przepisy KPA. Wybrany zaś sposób zawiadomienia musi gwarantować stronie czynny udział w postępowaniu, wynikający z zasady ogólnej przewidzianej w art. 10 KPA. W ocenie RIO wszczęcie postępowania nadzorczego następuje z dniem doręczenia aktu prawa miejscowego organowi nadzoru. Natomiast w sytuacji stwierdzenia naruszenia wymagającego podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego przez Kolegium, kieruje się sprawę na posiedzenie i zawiadamia jednostkę o posiedzeniu (...). Taka interpretacja odpowiedniego stosowania KPA znajduje potwierdzenie również w komentarzach do ustaw samorządowych. Prawdliwość formalna sposobu prowadzenia przez RIO w Opolu postępowania nadzorczego nie była kwestionowana przez WSA bądź NSA, który rozpatrywał skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze RIO.*

(akta kontroli str. 674-690)

Zbadane w trakcie kontroli 52 zawiadomienia wysyłane były w terminach od sześciu do 28 dni od daty wpływu aktu prawa miejscowego do RIO⁴⁸. W 46 ww. przypadkach przedmiotowe zawiadomienia RIO wysyłała do jst z wyprzedzeniem od jednego do sześciu dni w stosunku do daty posiedzenia Kolegium RIO, na którym miała być rozpatrywana dana uchwała, z czego w pięciu przypadkach z wyprzedzeniem jednodniowym, a w 28 przypadkach z wyprzedzeniem dwudniowym. Pozostałe zawiadomienia (sześć) przesłane zostały do jst z wyprzedzeniem czasowym wynoszącym co najmniej siedem dni.

(akta kontroli str. 38-85, 895-911)

⁴⁵ Tj. rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (35 przypadków) oraz dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska (17).

⁴⁶ W zawiadomieniach przesłanych faksem, jst jako strona potwierdzała (również faksem) otrzymanie zawiadomienia o terminie posiedzenia Kolegium RIO.

⁴⁷ W piśmie wskazywano nr kontaktowy telefonu.

⁴⁸ W 24 przypadkach zawiadomienia wysyłane były do 20-go dnia od daty wpływu, a w 28 przypadkach po upływie 20 dni od daty wpływu aktu do RIO.

Prezes RIO wyjaśnił, że uchwała lub zarządzenie organu jest sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. RIO ma 30 dni na zbadanie uchwały i orzeczenie o jej nieważności. Należy podkreślić, iż badanie uchwały to cały proces od momentu wpływu uchwały lub zarządzenia do Izby, następnie przekazania uchwały do WIAS a dopiero potem przekazania właściwemu członkowi Kolegium. Członek Kolegium podejmując czynności nadzorcze często kontaktuje się z jednostką telefonicznie lub mailowo uzyskując dodatkowe wyjaśnienia a czasem dodatkowe dokumenty. Tak więc jeżeli sprawa finalnie znajdzie się w porządku obrad posiedzenia Kolegium, zawiadomienie o posiedzeniu Kolegium nie jest pierwszym sygnałem z Izby, że sprawa danej uchwały lub zarządzenia będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium. W większości przypadków RIO uzyskuje wyjaśnienia z jest dotyczące uchwały, która była przedmiotem rozpatrywania na posiedzeniu Kolegium. Niejednokrotnie w wyniku prowadzonych rozmów z członkiem Kolegium jednostka podejmuje uchwałę korygującą lub uchylającą, co świadczy o tym, iż uwagi członka Kolegium spotkały się z aprobatą i były przekonujące. Posiedzenia Kolegium w RIO w Opolu nie odbywają się ze stałą częstotliwością (w stałych terminach). Mając powyższe na uwadze, zawiadomienia do jest wysyłane są dopiero wtedy, kiedy znana jest data posiedzenia Kolegium. Kwestia ta jest uregulowana jest w art. 18a ust. 1 ustawy o RIO zgodnie, z którym, posiedzenia kolegium izby zwołuje prezes izby w razie potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Zauważyć również należy, iż od kwietnia 2020 r. posiedzenia Kolegium prowadzone są w formie zdalnej, co stanowi dodatkowe ułatwienie w uczestniczeniu w posiedzeniach Kolegium ze strony jest. Przyjęte przez Kolegium postępowanie pozostaje zgodne z obowiązującymi regulacjami. Na temat powiadomienia przedstawiciela podmiotu wypowiadał się Naczelny Sąd Administracyjny. Z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 18 listopada 1999 r., I SA/Po 1677/99, wynika, że: „Przyznanie podmiotowi, którego sprawa jest rozpatrywana przez kolegium izby prawa uczestniczenia w posiedzeniu oznacza, iż powinien on być należycie powiadomiony o posiedzeniu (odpowiednio wcześniej, z informacją o przedmiocie sprawy i ewentualnie projektowanym sposobie jego rozstrzygnięcia); wybór właściwej formy powiadomienia należy do prezesa izby - ważne, by gwarantowała ona dotarcie do adresata; powinien mieć możliwość aktywnego udziału w posiedzeniu, tj. składania informacji i wyjaśnień, prezentowania swoich poglądów, zadawania pytań, zgłaszania wniosków dowodowych itd.” Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 9 kwietnia 2014 r., I SA/Gd 167/14. WSA zauważył przy tym, że: „Przepis art. 91 ust. 5 usg daje możliwość odpowiedniego zastosowania przepisów KPA Wybrany zaś sposób zawiadomienia musi gwarantować stronie czynny udział w postępowaniu, wynikający z zasady ogólnej przewidzianej w art. 10 KPA.” Na brak ustalonych reguł dotyczących zawiadamiania uprawnionego o posiedzeniu kolegium wskazują także przedstawiciele doktryny: „Art. 18 ust. 3 ustawy o RIO nie przewiduje, w jakim trybie powinno nastąpić zawiadomienie o terminie planowanego posiedzenia. Przepis art. 91 ust. 5 usg stanowi, iż mają odpowiednie zastosowanie przepisy KPA. Wybrany zaś sposób zawiadomienia musi gwarantować stronie czynny udział w postępowaniu, wynikający z zasady ogólnej przewidzianej w art. 10 KPA Brak postanowienia o wszczęciu postępowania nadzorczego należy uwzględnić wyłącznie w sytuacji wykazania wpływu na wynik sprawy - wyrok NSA z 26 stycznia 2011 r., II GSK 159/10 (LexisNexis nr 2472579). W mojej ocenie wymogi zawarte w tych przepisach są zachowywane w Izbie. W praktyce RIO w Opolu nie wystąpiły przypadki nieinformowania jest

o rozpatrywaniu jej sprawy na posiedzeniu Kolegium. Każdorazowo jednostka miała możliwość zarówno złożenia wyjaśnień, jak i uczestnictwa w posiedzeniu. W badanym okresie, w odniesieniu do aktów prawa miejscowego nie wystąpił przypadek, aby jednostka samorządu terytorialnego składała zastrzeżenia lub uwagi odnośnie zbyt późnego powiadomienia o terminie posiedzenia Kolegium i braku możliwości przygotowania się do udziału w posiedzeniu. Wręcz przeciwnie, jest często składają wyjaśnienia do stwierdzanych nieprawidłowości lub uczestniczą w posiedzeniach osobiście bądź zdalnie.

(akta kontroli str. 38-85, 673-690, 802-810, 895-911)

W zbadanych w trakcie kontroli dokumentacji z 52 postępowań nadzorczych, przedstawiciel jst uczestniczył w 12 posiedzeniach Kolegium, a pisemne wyjaśnienia przed posiedzeniem Kolegium RIO zostały złożone przez jst w 29 przypadkach.

Od 1 lipca 2021 r. porządki obrad posiedzenia Kolegium RIO zamieszczane były na stronie BIP Izby w folderze *Menu Przedmiotowe* w zakładce *Porządki Obrad Posiedzenia Kolegium*.

(akta kontroli str. 38-64, 673, 799-801)

3.2. RIO korzystała z uprawnienia do żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania jst, niezbędnych do wykonywania przysługujących jej uprawnień nadzorczych. Spośród zbadanych w toku kontroli 52 rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez RIO⁴⁹, w dwóch przypadkach⁵⁰, na podstawie art. 88 usg, RIO skorzystała z ww. uprawnienia i pisemnie zażądała informacji od jst. Informacje te dotyczyły m.in.: wyjaśnienia braku pełnej realizacji w uchwale zapisów ustawowych; wyjaśnienia zmiany stawki rocznej opłaty za domki letniskowe w trakcie trwania roku podatkowego; wyjaśnienia związku pomiędzy formą władania a uprawnieniem do otrzymania dotacji; rozbieżności pomiędzy opisem w uchwale a wskazanym wzorem. Dodatkowo, w 27 przypadkach z ww. 52 spraw, jst składała pisemne wyjaśnienia do przedłożonego aktu prawa miejscowego po uzyskaniu informacji o skierowaniu postępowania na posiedzenie Kolegium RIO.

W okresie objętym kontrolą nie występowały przypadki uchylecia przez sądy administracyjne rozstrzygnięć nadzorczych RIO z powodu popełnionych błędów w zakresie ustalenia stanu faktycznego, wynikających z braku skorzystania przez Izbę z uprawnienia do zażądania przedstawienia przez jst potrzebnych informacji.

(akta kontroli str. 38-92, 799-801, 819-876)

3.3. Zbadane w kontroli uchwały Kolegium RIO (rozstrzygnięcia nadzorcze)⁵¹ w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego, zgodnie z art. 91 ust. 3 usg i 79 ust. 3 usp, zawierały uzasadnienia faktyczne i prawne oraz pouczenia o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

⁴⁹ Rozstrzygnięć stwierdzających nieważność (w całości lub części) aktów prawa miejscowego regulujących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (35 przypadków) oraz dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska (17).

⁵⁰ Wyjaśnienia Wójta Gminy Lasowice Wielkie w sprawie Uchwały nr XX/173/20 Rady Gminy Lasowice Wielkie z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty oraz wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (...); Wyjaśnienia Burmistrza Kietrza w sprawie Uchwały nr V/61/2019 Rady Miejskiej w Kietrze z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na cele związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną (...).

⁵¹ Badanie przeprowadzono na próbie 52 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność (w całości lub części) aktów prawa miejscowego regulujących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (35 przypadków) oraz dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska (17).

W wyniku badania trybu podjęcia 10 z ww. uchwał Kolegium RIO⁵² ustalono, że uchwały, zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o RIO, zapadały bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej ½ liczby członków Kolegium Izby.

(akta kontroli str. 65-85, 120-122)

3.4. Spośród 1200 uchwał jest stanowiących akty prawa miejscowego, które wpłynęły do RIO w latach 2019-2021 (I półrocze), w odniesieniu do 1108, Kolegium RIO nie stwierdziło naruszenia prawa. Wśród ww. 1108 aktów prawa miejscowego, znajdowały się także przypadki aktów prawa miejscowego zawierające postanowienia niezgodne z prawem, które zostały uchylone lub zmienione przez jest przed posiedzeniem Kolegium RIO. Liczba takich przypadków była niemożliwa do ustalenia, gdyż w prowadzonej w RIO ewidencji nie odnotowywano takich sytuacji. Powyższe przypadki były ewidencjonowane i przyjmowane na posiedzeniach Kolegium jako akty, w których nie stwierdzono naruszenia prawa oraz wykazywane jako takie w sprawozdaniach z realizacji zadań (tj. z wykonania budżetu oraz wykonania rocznego ramowego planu pracy). W ww. sytuacjach nie wszczynano i nie umarzano postępowań nadzorczych stwierdzających nieważność takich aktów lub wskazujących nieistotne naruszenie prawa. Dotyczyło to aktów prawa miejscowego, które w okresie przed ich wejściem w życie zostały konwalidowane i zastąpione aktem nieobciążonym wadliwością/niezgodnością z prawem (pierwotny, wadliwy akt prawa miejscowego nie wchodził w życie i nie obowiązywał). Regulacje wewnętrzne RIO nie określały postępowania w tego rodzaju sytuacjach.

(akta kontroli str. 30-31, 119)

Prezes RIO wyjaśnił, że w sytuacji gdy członek Kolegium posiadał wiedzę, że dany akt prawa miejscowego, który zawierał zapisy nieprawidłowe został zmieniony lub uchylony brak było podstaw aby w takim przypadku kierować sprawę na posiedzenie Kolegium i podejmować rozstrzygnięcie nadzorcze, gdyż sprawa stała się już bezprzedmiotowa. W takiej sytuacji członek Kolegium umieszczał takie uchwały na liście uchwał i zarządzeń nienaruszających prawa. W RIO w Opolu umarzanie postępowania uchwałą Kolegium stosowane jest wyłącznie w odniesieniu do uchwał w sprawie budżetu oraz uchwał w sprawie zmiany budżetu. Informacje o takich sytuacjach i „naprawieniu” aktu, członkowie Kolegium uzyskiwali na bieżąco prowadząc czynności nadzorcze. Zmiany wadliwych aktów prawa miejscowego podejmowane były zarówno z inicjatywy własnej jest, jak i po rozmowach z członkiem Kolegium lub innym pracownikiem RIO (np. WIAS). Wskazać też należy, iż stosownie do art. 91 usg, art. 79 usp oraz art. 82 usw, uchwała lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Skoro organ nadzoru nie orzekł o nieważności uchwały lub zarządzenia, nie wydał również innego rozstrzygnięcia o naruszeniu prawa, to w akcie nie stwierdzono naruszenia prawa. Uchwała taka została więc zaewidencjonowana jako akt nienaruszający prawa. Brak jest podstaw do odmiennego uznania i zaewidencjonowania.

(akta kontroli str. 30-31, 119, 802-810)

W wyniku kontroli dokumentacji 60 aktów prawa miejscowego⁵³, które wpłynęły do RIO w latach 2019-2021 (do 30 czerwca), i co do których Izba nie stwierdziła nieważności ani nie wydała wskazania o nieistotnym naruszeniu prawa, nie

⁵² Dobranych losowo, w tym: pięciu dotyczących aktów prawa miejscowego regulujących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz pięciu dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁵³ Próba dobrana losowo obejmująca dwie grupy tematyczne, tj.: opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (30 uchwał) oraz zasady i zakres udzielania dotacji (30 uchwał).

stwierdzono przypadków uchylenia lub zmiany przez organy jst aktu prawa miejscowego w związku z prowadzonym w RIO postępowaniem nadzorczym.

(akta kontroli str. 30-31, 102-104, 115-119)

3.5. W badanym okresie w RIO nie występowały przypadki umarzania postępowania nadzorczego w sprawie nieważności uchwał organów jst stanowiących akty prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 30-37, 115-119)

Prezes Izby wyjaśnił m.in., że w RIO w Opolu umarzanie postępowania uchwałą Kolegium stosowane jest wyłącznie do uchwał w sprawie budżetu oraz uchwał w sprawie zmiany budżetu (...). W świetle stosowanej przez Izbę interpretacji przepisów, w przypadku badania aktów prawa miejscowego nie dochodzi do przypadków umorzeń postępowań nadzorczych.

(akta kontroli str. 674-678)

3.6. W wyniku badania dokumentacji dotyczącej próby 52 rozstrzygnięć nadzorczych Kolegium RIO⁵⁴ oraz czterech wskazań w sprawie stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa, wydanych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. (o których mowa w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), stwierdzono iż, we wszystkich tych przypadkach stosowne uchwały Kolegium RIO zostały podjęte z zachowaniem 30 dniowego terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 usg oraz 79 ust. 1 usg.

(akta kontroli str. 38-85, 93-104)

3.7. W wyniku kontroli dokumentacji dotyczącej wybranej próby 15 spraw⁵⁵ dotyczących aktów prawa miejscowego, w których RIO nie stwierdziła występowania nieprawidłowości, stwierdzono, że stosownie do art. 91 ust. 1 usg, wszystkie ww. uchwały zostały objęte nadzorem i zbadane w obowiązującym terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Fakt objęcia uchwały nadzorem oraz daty poszczególnych etapów badania aktu prawa miejscowego dokumentowano na wersji papierowej uchwały poprzez umieszczenie zapisów dotyczących: daty wpływu do RIO, daty przekazania członkowi Kolegium RIO, daty zbadania przez wyznaczonego członka Kolegium oraz jego podpisu. Dodatkowo, wszystkie ww. czynności ewidencjonowano i zapisywano w Programie „Uchwały RIO”, który umożliwiał monitorowanie ww. etapów badania aktu prawa miejscowego. Uchwały, w których nie dopatrzono się naruszenia prawa były ujmowane zbiorczo na listach takich uchwał i przedkładane na najbliższym posiedzeniu Kolegium RIO, gdzie podlegały głosowaniu. Członek Kolegium RIO, będący referentem przedstawiał na posiedzeniu wykaz uchwał uznanych za zgodne z prawem. Pozostali członkowie Kolegium mieli prawo do zgłaszania uwag i pytań do przedstawionych aktów prawa miejscowego. Listy wraz z uchwałami przekazywane były do WIAS, gdzie odnotowywano wyniki badania w Programie. Ww. sposób dokumentowania faktu sprawdzenia aktów prawa miejscowego był jednolity i zgodny z zasadami postępowania obowiązującymi w tym zakresie w RIO, tj. stosownie do regulacji określonych w Załączniku nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego - *Szczegółowy tryb badania uchwał i zarządzeń organów jst będących przedmiotem nadzoru Izby*.

(akta kontroli str. 102-104, 811-818)

Prezes RIO wyjaśnił, że członkowie Kolegium RIO otrzymują listy uchwał i zarządzeń, które nie naruszają prawa, przed posiedzeniem Kolegium. Mają więc

⁵⁴ Rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność (w całości lub części) aktu prawa miejscowego regulujących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (35) i dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska (17).

⁵⁵ Dobranych losowo spośród spraw, w których RIO nie stwierdziła występowania nieprawidłowości, wybranych do badań kontrolnych w ramach pkt. 3.9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

możliwość zapoznania się z wykazem tych aktów prawa miejscowego, odnośnie których członkowie Kolegium nie wnoszą uwag. Akty prawa miejscowego są publikowane w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym, w Biuletynach Informacji Publicznej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, jak również członkowie Kolegium mogą zapoznać się z nimi bezpośrednio u właściwego członka Kolegium. Nadmienić należy, iż obecnie (październik-grudzień 2021 r.) RIO w Opolu znajduje w się na etapie wdrażania systemu eNadzór, który umożliwi bezpośredni dostęp członkom Kolegium do treści wszystkich uchwał i zarządzeń poddanych nadzorowi RIO.

(akta kontroli str. 102-104, 154-155, 159-161, 495-506, 674-690, 811-818)

3.8. W latach 2019-2021 (do 30.06.), RIO nie kierowała skarg do WSA na akty prawa miejscowego przekazane przez jst w tym okresie do Izby, z uwagi na przekroczenie terminu pozwalającego na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego.

(akta kontroli str. 30-31, 38-85, 93-104)

3.9. W wyniku badania przeprowadzonego na próbie 60 aktów prawa miejscowego⁵⁶, które wpłynęły do RIO w latach 2019-2021 (do 30 czerwca), i co do których Izba nie stwierdziła nieważności, ani nie wydała wskazania o nieistotnym naruszeniu prawa, nie stwierdzono odmiennych ocen dotyczących zgodności z prawem dotyczących tych samych stanów faktycznych i prawnych, w stosunku do postanowień, które Kolegium RIO w innych uchwałach (wybranych do badań kontrolnych wskazanych w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) uznało za niezgodne z prawem i w związku z tym wydało rozstrzygnięcie nadzorcze o ich nieważności bądź wskazanie o wydaniu uchwały z naruszeniem prawa⁵⁷. We wszystkich 30 zbadanych przypadkach uchwał jst dotyczących zasad i zakresu udzielania dotacji na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska, dokumentacja z prowadzonego postępowania zawierała dokumenty (pisma) potwierdzające przesłanie przez jst projektów uchwał do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministra do spraw rolnictwa, jak również odpowiedzi tych organów.

(akta kontroli str. 30-31, 38-85, 93-104, 105-119)

3.10. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) do WSA złożona została jedna skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium RIO dotyczące aktu prawa miejscowego. Skarga dotyczyła rozstrzygnięcia Kolegium RIO w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Opola *w sprawie trybu udzielania dotacji szkołom i placówkom oświatowym niepublicznym i publicznym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jst lub osoby fizyczne, a także rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania*⁵⁸. Kolegium RIO uznało skargę za niezasadną i podjęło decyzję o przekazaniu skargi do WSA, który wydał orzeczenie o jej oddaleniu⁵⁹. Na wyrok wniesiona została skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁶⁰.

(akta kontroli str. 133-139, 508-538)

⁵⁶ Próba dobrana losowo obejmująca dwie grupy tematyczne, tj.: opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (30 uchwał) oraz zasady i zakres udzielania dotacji na podstawie Prawa ochrony środowiska (30 uchwał).

⁵⁷ Powyższe badanie przeprowadzono przy wykorzystaniu informacji zawartych w zbadanych w kontroli rozstrzygnięciach nadzorczych lub wskazaniach o nieistotnym naruszeniu prawa w tego samego rodzaju sprawach, tj. dotyczących uchwał o opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz uchwał dotyczących zasad i zakresu udzielania dotacji z ustawy Prawo ochrony środowiska. W zbadanych w toku kontroli przypadkach nie występowały także rozbieżności w ocenie istotności stwierdzonych naruszeń prawa.

⁵⁸ Uchwała nr XXVIII/572/20 Rady Miasta Opola z dnia 2 lipca 2020 r.

⁵⁹ Orzeczenie Sygn. akt I SA/Op 268/20 z 29 października 2020 r.

⁶⁰ Postępowanie nie zostało zakończone wg stanu na ostatni dzień czynności kontrolnych.

3.11. Według informacji przekazanych kontrolerowi NIK przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w latach 2019-2021 (do 30 czerwca) WSA nie wydawał orzeczenia w sprawie stwierdzenia nieważności w części lub w całości, uchwał organów jst stanowiących akty prawa miejscowego, dotyczących podatków i opłat lokalnych oraz zasad przyznawania dotacji, na skutek rozpatrzenia skarg złożonych przez inne niż RIO podmioty⁶¹.

(akta kontroli str. 133-139, 674-690)

3.12. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) do RIO wpłynęły dwa pisma o charakterze skargowym⁶², informujące Izbę o niezgodności z prawem aktów prawa miejscowego organów jst dotyczących podatków i opłat lokalnych oraz zasad przyznawania dotacji. Ww. pisma dotyczyły: 1/ naruszenia praworządności przez uchwałę jst dotyczącą zasad udzielania dotacji na dofinansowanie zadań związanych z rozwojem rodzinnych ogrodów działkowych; 2/ podjęcia działań w kierunku unieważnienia uchwał jst z lat 2003-2014 dotyczących wysokości stawek podatku od nieruchomości. Obie z wyżej wymienionych skarg zostały rozpatrzone w prawidłowym trybie i terminie oraz uznane przez RIO za bezzasadne, z uwagi na brak stwierdzenia naruszenia prawa oraz podstaw do podejmowania działań nadzorczych.

(akta kontroli str. 539-599, 674-690)

3.13. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki sporów kompetencyjnych pomiędzy RIO a Wojewodą Opolskim w sprawie właściwości tych organów do badania aktów prawa miejscowego przesłanych do nadzoru przez organy jst. W wyniku badania próby dotyczącej 15 uchwał przekazanych przez RIO według właściwości do Wojewody Opolskiego⁶³, stwierdzono że były one przesyłane w terminach od jednego do dziewięciu dni od daty ich otrzymania z jst.

(akta kontroli str. 674-690, 797-798)

3.14. RIO nie dysponowało informacjami/dokumentami, z których wynikałoby, że w okresie objętym kontrolą (lub wcześniej w okresie od 2000 r.) jst i Skarb Państwa ponosiły odpowiedzialność odszkodowawczą związaną z funkcjonowaniem w obiegu prawnym sprzecznego z ustawą aktu podlegającego nadzorowi RIO. Dotyczyło to aktu, w stosunku do którego w ramach przysługujących kompetencji nie uruchomiono postępowania mającego na celu derogację wadliwego aktu z porządku prawnego lub w związku z unieważnieniem przez RIO prawidłowej uchwały czy zarządzenia.

(akta kontroli str. 674-690)

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

Zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy o RIO, Izba prowadziła w latach 2019-2021 (I półrocze) działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową w zakresie objętym przez nią nadzorem.

W ww. okresie RIO podejmowała różnego rodzaju działania wyjaśniające, informacyjne prewencyjne i szkoleniowe w zakresie nadzoru i prawidłowego tworzenia prawa miejscowego. Na prowadzonej przez RIO stronie internetowej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) zamieszczane były rozstrzygnięcia nadzorcze podejmowane przez Kolegium RIO w zakresie prawa miejscowego.

⁶¹ Na podstawie art. 101 ust. 1 usg lub art. 87 ust. 1 usg, albo art. 90 ust. 1 usw oraz art. 50 § 1 i 2 w powiązaniu z 53 § 1 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.

⁶² Jedno w 2019 r. i jedno w 2021 r.

⁶³ Próba dobrana losowo, po pięć uchwał z każdego roku z okresu lat 2019-2021 (do 30 czerwca).

Znajdowały się tam także: materiały dla jst, w tym informacje⁶⁴ z zakresu podatków i opłat oraz dotacji; porządek obrad Kolegium RIO; wykaz uchwał i zarządzeń, które wpłynęły do RIO z datą wpływu, datą podjęcia oraz sposób rozstrzygnięcia w ramach prowadzonej działalności nadzorczej; wykaz i treść udzielonych przez RIO wyjaśnień. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca), Izba, w trybie art. 13 pkt 11 ustawy o RIO, udzieliła łącznie 42 wyjaśnienia na pytania podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ww. ustawy. Wyjaśnienia dotyczyły także zagadnień związanych z podatkami i opłatami lokalnymi (w tym m.in. *opodatkowanie gruntów, zwolnienie od podatku od nieruchomości, pobór i wpłata podatków przez inkasenta*) oraz dotacji (w tym m.in. *dotacje podmiotowe dla instytucji kultury, dotacja przedmiotowa dla zakładu budżetowego, zwrot dotacji celowej*).

(akta kontroli str. 309-482, 600-673)

W badanym okresie RIO prowadziła także działalność szkoleniową adresowaną do nadzorowanych jst. Zgodnie ze zrealizowanymi rocznym ramowym planem pracy, Izba przeprowadziła: w 2019 r. 10 takich szkoleń; w 2020 r. osiem szkoleń; w 2021 r. (I półrocze) trzy szkolenia. Jedno ze szkoleń, w swoim programie zawierało zagadnienia z działalności nadzorczej mające związek z tworzeniem prawa miejscowego. Dotyczyło to szkolenia zorganizowanego w 2019 r. dla jst, którego przedmiotem była m.in. nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶⁵.

(akta kontroli str. 309-494, 802-810, 877-894)

W RIO na wewnętrznym dysku sieciowym prowadzone było zestawienie wszystkich stwierdzanych nieprawidłowości wraz ze wskazaniem jednostki, tematu uchwały, naruszonego przepisu prawa. Do tych zestawień mieli dostęp wszyscy członkowie Kolegium RIO, którzy korzystali z tego narzędzia w działalności nadzorczej i szkoleniowej.

(akta kontroli str. 877-893)

Prezes RIO wyjaśnił, że *informacje, wyjaśnienia, interpretacje, stanowiska ministerstw oraz innych organów, jak również informacje o zmianie przepisów prawa Izba zamieszcza na stronie internetowej. Zauważyć należy, iż nasza strona www.rio.opole.pl jest chętnie odwiedzana przez użytkowników i jest źródłem wiedzy dla nadzorowanych podmiotów. Dane o nieprawidłowościach stwierdzanych przez RIO w uchwałach organów jst zamieszczane są również w Sprawozdaniach z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Z treścią tych Sprawozdań można zapoznać się na stronie KRRIO www.rio.gov.pl. Na szkoleniach dla jst, a także w rozmowach telefonicznych zachęcamy samorządy do korzystania z tych stron i zamieszczonych tam opracowań. W BIP zamieszczamy na bieżąco rozstrzygnięcia nadzorcze, z których jst mogą dowiedzieć się jakie nieprawidłowości są stwierdzane w uchwałach i zarządzeniach wszystkich jst. Działanie takie ma niewątpliwie walor informacyjno-szkoleniowy oraz prewencyjny.*

(akta kontroli str. 802-810)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Roczne sprawozdania za 2020 r. z wykonania budżetu oraz z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej, przedłożone zostały ministrowi właściwemu do spraw administracji 6 kwietnia 2021 r., tj. po upływie terminu wskazanego w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o RIO, zgodnie z którym czynność ta powinna być wykonana do końca

⁶⁴ Dotyczące m.in. zagadnień związanych z podatkiem od nieruchomości, opłaty adiacenckiej.

⁶⁵ Szkolenie w dniach 8-9 października 2019 r., łącznie dla 110 osób z jst.

pierwszego kwartału roku następnego po roku objętym kontrolą (tj. do 31 marca 2021 r.).

(akta kontroli str. 402-482)

Prezes RIO wyjaśnił, że roczne sprawozdania za 2020 r. z wykonania budżetu RIO, z działalności kontrolnej oraz informacyjno-szkoleniowej zostały przyjęte w terminie przez Kolegium w dniu 31 marca 2021 r. Na posiedzeniu Kolegium do powyższych sprawozdań zostały zgłoszone uwagi, które należało uwzględnić. Z uwagi kumulację zadań w okresie świątecznym, przekazanie tych sprawozdań ministrowi spraw wewnętrznych i administracji nastąpiło z opóźnieniem, w pierwszym dniu roboczym po świątach wielkanocnych, tj. w dniu 6 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 674-676, 686-690)

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 Opolu. 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.

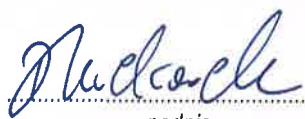
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, 30 listopada 2021 r.

Kontroler

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

Damian Mielcarek
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis


.....
DIREKTOR
Delegatury NIK w Opolu
podpis
Iwona Zyman

