



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.032.01.2021

Pani
Grażyna Wróblewska
Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej
Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu
ul. Zielona 8
61-851 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu; ul. Zielona 8, 61-851 Poznań (dalej: RIO albo Izba)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Wróblewska, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej, od 1 września 2008 r. (dalej: Prezes Izby albo Prezes RIO)
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst)
Okres objęty kontrolą	Lata 2019 – 2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli jest to niezbędne do realizacji celu kontroli ² .
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 Poznaniu
Kontroler	Zbigniew Truszkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/130/2021 z 30 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1)

¹Tj. do 12 listopada 2021 r.

² Dalej także badany okres.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

RIO, w sposób prawidłowy wywiązywała się ze swoich zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst) w zakresie spraw finansowych, m.in. dzięki przyjętym i stosowanym rozwiązaniom organizacyjnym. Do obsługi prowadzonych postępowań nadzorczych wykorzystywano system teleinformatyczny, który umożliwiał m.in. monitorowanie terminowości podejmowanych działań oraz prowadzenie rejestru uchwał i zarządzeń wpływających do Izby a także rejestru rozstrzygnięć nadzorczych, usprawniających dostęp do treści tych dokumentów. Obowiązujące regulacje wewnętrzne wskazujące sposoby postępowania pracowników i członków Kolegium RIO sprzyjały wykonywaniu przez nich zadań w zakresie tego nadzoru. Przy realizacji zadań wykorzystywano uprawnienia do żądania od jst informacji i danych potrzebnych do dokonania oceny aktu prawa miejscowego. We wszystkich zbadanych sprawach, postępowania nadzorcze zakończone wydaniem przez Kolegium RIO rozstrzygnięć nadzorczych lub stwierdzeniem braku uwag, zostały przeprowadzone w terminie nieprzekraczającym 30 dni od dnia doręczenia uchwał organów jst stanowiących akty prawa miejscowego. Rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego zawierały wymagane informacje, w tym m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. RIO wywiązywała się, co do zasady, z obowiązku umożliwienia przedstawicielom jst udziału w posiedzeniach Kolegium, na których podejmowane były uchwały w sprawie rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego. Utrwalona praktyka i rozwiązania zawarte w regulaminie organizacyjnym Izby⁵ nie zapobiegły jednak zaistnieniu przypadków niepowiadamiania jst o wszczęciu postępowań w odniesieniu do przekazanych uchwał oraz o terminach posiedzeń Kolegium, na których podjęte będą rozstrzygnięcia nadzorcze. NIK wskazuje na to, że Izba⁶, do czasu kontroli niniejszej, nie podjęła inicjatywy informowania jst o istniejącej możliwości zdalnego udziału ich przedstawicieli w posiedzeniach Kolegium, co służyłoby prawidłowej realizacji zasady zapewnienia udziału strony w postępowaniu. W RIO podejmowano działania szkoleniowe i informacyjne dla pracowników samorządowych w celu zapewnienia prawidłowego tworzenia aktów prawa miejscowego. W celu zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa Kolegium przyjmowało stanowiska w sprawie ich interpretacji i stosowania. Na posiedzeniach Kolegium omawiano orzeczenia sądów administracyjnych oraz innych regionalnych izb obrachunkowych.

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

⁵ Wprowadzonym zarządzeniem nr 10/2021 Prezesa RIO z 1 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Nr 836/2004 Kolegium RIO w Poznaniu z 22 września 2004 r. w sprawie uchwalenia regulaminu Organizacyjnego RIO w Poznaniu.

⁶ Od daty pierwszego zdalnego trybu obradowania Kolegium Izby.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Wykonywanie zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowaniem prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z ustawą z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁸ i rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków Kolegium i trybu postępowania⁹ oraz regulaminem organizacyjnym, za realizację zadań z zakresu nadzoru nad stanowaniem prawa przez jst odpowiedzialni byli członkowie Kolegium Izby, Kolegium Izby oraz Wydział Informacji Analiz i Szkoleń (dalej: WIAS). Do zadań WIAS należały m.in.: obsługa administracyjno-biurowa Kolegium; prowadzenie rejestrów spraw załatwianych przez Kolegium; przygotowywanie dla członków Kolegium materiałów analitycznych i uwag do uchwał i zarządzeń organów jst związanych z zadaniami nadzorczymi Izby w zakresie badania tych dokumentów; przygotowanie informacji półrocznych i sprawozdań rocznych z wykonania ramowego planu pracy; organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie objętym nadzorem Izby; przekazywanie informacji o zmianach w przepisach prawnych mających wpływ na prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej jst; wykonywanie analizy kompletności uchwał i zarządzeń organów jst¹⁰ oraz sporządzanie pism do jst wzywających do uzupełnienia braków formalnych, a także wykonywanie formalnej i rachunkowej kontroli uchwał i zarządzeń organów jst, oraz wzajemnych powiązań uchwał z załącznikami, a także kontrola zgodności wysokości stawek podatkowych ze stawkami wynikającymi z obowiązujących przepisów prawa; zawiadamianie, na podstawie informacji od członków Kolegium, organów jst, o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego w trybie przepisów art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹; przekazywanie uchwał i zawiadomień o posiedzeniach Kolegium do publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej¹². Do zadań Kolegium Izby¹³ należało m.in. ustalanie budżetu jst oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o rio. W § 13 pkt. 1 regulaminu organizacyjnego wskazano, że zakres spraw należących do właściwości Kolegium określają ustawy. Szczegółowy katalog czynności w zakresie zadań nadzorczych przypisanych pracownikom WIAS i członkom Kolegium zawarto w Dziale VII¹⁴ regulaminu organizacyjnego. Określono w nim m.in. (§ 79 i § 80, § 81): zasady rejestrowania uchwał i zarządzeń; terminy wykonania badania uchwał; sposób postępowania

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

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, dalej: ustawa o rio.

⁹ Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

¹⁰ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Izby analiza kompletności uchwał i zarządzeń organów jst podlegających nadzorowi należy do zadań pracowników WIAS (§ 55 pkt 1 lit a). Analiza kompletności uchwał polega na sprawdzeniu, czy treść uchwały jest pełna oraz czy dołączone zostały do niej wszystkie przywołane w treści uchwały załączniki.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej: Kpa,

¹² www.bip.poznan.rio.gov.pl, dalej: BIP

¹³ Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o rio.

¹⁴ „Czynności komórek organizacyjnych Izby oraz samodzielnych stanowisk pracy w zakresie realizacji zadań nadzorczych i opiniotwórczych”

w przypadku stwierdzenia w trakcie wstępnego badania braków formalnych w uchwale; warunki przekazania przez pracownika WIAS uchwały wraz z kartą oceny, do właściwego członka Kolegium – sprawozdawcy; sposoby postępowania członków Kolegium z dokumentami otrzymanymi z WIAS, oraz czynności jakie należy wykonać, gdy członek Kolegium – sprawozdawca, będzie proponował podjęcie działań nadzorczych; okoliczności, w których członek Kolegium - sprawozdawca przygotowuje projekt uchwały Kolegium w tym zakresie na podstawie otrzymanych informacji z WIAS oraz sytuacje, w których ten członek wskazuje w karcie oceny o konieczności wezwania przez Izbę właściwego organu jst do sprostowania oczywistych błędów pisarskich lub rachunkowych; postępowanie w przypadku stwierdzenia w trakcie badania w uchwale jst uchybień nieskutkujących naruszeniem prawa; postępowanie w przypadkach niejednoznacznych i budzących wątpliwości co do zgodności z prawem badanej uchwały jst.

Członkowie Kolegium sprawozdawcy, byli zobowiązani m.in. do: dotrzymania w toku postępowania nadzorczego terminowości uwzględniania wszystkich okoliczności koniecznych do wyjaśnienia sprawy i szybkiego jego zakończenia, przedstawienia sprawozdania wraz z wnioskami podczas posiedzenia Kolegium z omówieniem wszystkich wyłaniających się podczas badania sprawy zagadnień faktycznych i prawnych; wnioskowania do zespołu obsługi prawnej o udzielenie opinii prawnej i przedstawienie jej na posiedzeniu, w przypadkach niejednoznacznych i budzących wątpliwości, co do zgodności z prawem badanej uchwały; przygotowania projektu rozstrzygnięcia nadzorczego Kolegium i przedstawienie jego ważniejszych motywów na posiedzeniu Kolegium, w przypadku wnioskowania o stwierdzenie naruszenia prawa w badanej uchwale jst. Dla ww. działań określono terminy, w których należało je wykonać.

(akta kontroli str. 7-65)

Rodzaje czynności i zadań w zakresie nadzoru nad uchwałami prawa miejscowego objętymi nadzorem Izby, ujęto także w zakresach obowiązków pracowników WIAS i członków Kolegium. Członkowie Kolegium byli zobowiązani m.in. do: prowadzenia czynności i działań związanych z badaniem i oceną legalności uchwał podejmowanych przez organy jst objętych nadzorem Izby, oraz przedstawiania wniosków o podjęcie działań nadzorczych wraz z projektem uchwały Kolegium Izby.

Pracownicy WIAS wykonywali analizy uchwał i zarządzeń jst, w odniesieniu do przydzielonych im przez Naczelnika jst. Zaznajomienie się z tym przydziałem pracownicy WIAS potwierdzali swoim podpisem.

Prezes Izby wyjaśniła, że ustalając taki przydział, brano pod uwagę wielkość budżetu, liczbę dokonywanych zmian uchwał budżetowych w trakcie roku oraz rodzaj jednostki. Obowiązywała przy tym zasada, że każdy pracownik WIAS winien mieć przydzielonyco najmniej jeden powiat, gminy wiejskie oraz gminy miejsko-wiejskie. Przeciętnie pracownik WIAS analizujący uchwały jst dotyczące stawek podatkowych oraz stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, badał dokumentację przekazywaną średnio przez 11 przypisanych jemu jst.

(akta kontroli str. 159-169, 448-449, 1335-1344)

Zasady dokumentowania wyników wszystkich zbadanych przez pracowników WIAS i członków Kolegium uchwał jst określono w regulaminie organizacyjnym. W § 55 pkt 1 lit. g regulaminu organizacyjnego wskazano, że do zadań stanowiska analiz należy sporządzanie pisemnych analiz i informacji na kartach oceny według ustalonego wzoru. Karty analiz w zakresie podatków i opłat lokalnych, podatku rolnego i podatku leśnego wdrożono do stosowania w 2009 r., natomiast karta z zakresu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi została opracowana

przez Naczelnik WIAS i wprowadzona w 2015 r. Zakres informacji zamieszczonych w kartach został uzgodniony z członkami Kolegium Izby. Karty były aktualizowane corocznie i służyły do weryfikacji zgodności wysokości stawek podatkowych ustalonych w uchwałach ze stawkami wynikającymi z obowiązujących przepisów prawa. Analizy dokumentowane w tych kartach wykonywano przy badaniu każdej uchwały. Kolejne czynności w zakresie dokumentowania wyników badań uchwał określały zapisy w § 79 regulaminu organizacyjnego. Po dokonaniu badania uchwały pracownik WIAS przekazywał ją wraz z kartą oceny, do właściwego członka Kolegium - sprawozdawcy. Członek Kolegium - sprawozdawca, dokonywał oceny uchwały jst, przekazując następnie kartę oceny z własnymi wnioskami do stanowiska ds. obsługi Kolegium. Na stanowisku ds. obsługi, na podstawie przekazanych przez członków Kolegium informacji zawartych w kartach ocen przygotowywano projekt porządku i terminu posiedzenia Kolegium.

(akta kontroli str. 33-35, 54-56, 448-449, 456-472)

Prezes Izby nie upoważniała pracowników RIO do załatwiania spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego przez organy jst.

Prezes Izby wyjaśniła, że zadania Naczelnika WIAS i pracowników Wydziału oraz członków Kolegium w zakresie sprawowania nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego przez jst wskazane w zakresach czynności, nie wymagały wydawania odrębnych upoważnień. Każdy pracownik Izby i członek Kolegium, przyjmował do wiadomości i stosowania, zakres czynności, zadań, obowiązków i uprawnień, potwierdzając ten fakt własnoręcznym podpisem.

(akta kontroli str. 69-70, 156-169)

Zawiadomienia w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego oraz o terminie posiedzenia Kolegium w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały jst, a także uchwały Kolegium RIO w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał bądź stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa w tych uchwałach, podpisane przez Prezesa Izby, RIO przekazywała do jst, z wykorzystaniem systemu „Elektroniczny nadzór nad aktami prawnymi” (e-Nadzór)¹⁵. System umożliwiał także przekazywanie rozstrzygnięć do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Ponadto w systemie tym prowadzony był m.in. rejestr uchwał i zarządzeń wpływających do RIO oraz rejestr rozstrzygnięć nadzorczych, za pośrednictwem którego można było uzyskać dostęp do treści uchwał i zarządzeń jst, w podziale na rodzaje uchwał, oraz wersji elektronicznych uchwał Kolegium. System umożliwiał dostęp do ww. dokumentów m.in. w podziale na rodzaje uchwał i zastosowane podstawy prawne. Rozbudowany moduł raportów pozwalał na analizę procesu nadzoru zarówno w odniesieniu do całości dokumentów, jak i konkretnego aktu czy też urzędu bądź wybranych typów jednostek. W systemie e-Nadzór gromadzono dane dotyczące daty ostatecznego badania (30 dni od daty wpływu) oraz daty przekazania uchwały członkowi Kolegium Izby. W rejestrach kategoria „rodzaj uchwały” w ramach dotacji obejmowała podział na dotacje udzielane na podstawie ustaw: o systemie oświaty (a następnie o finansowaniu zadań oświatowych), o sporcie, Prawo wodne, Prawo ochrony środowiska, o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, a także dotacje na inne zadania, niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dotacje przedmiotowe dla samorządowych zakładów budżetowych oraz inne dotacje. W zakresie podatków i opłat lokalnych rejestry prowadzone były z podziałem na podatki (w tym: od nieruchomości, rolny, leśny, od środków

¹⁵ Za pomocą dedykowanego modułu komunikacyjnego spełniającego ustawowe wymogi elektronicznej skrzynki podawczej, z automatyczną kopią przekazywaną na skrzynkę ePUAP adresatów. Ustaleń w tym zakresie dokonano w toku oględzin funkcjonalności tego systemu.

transportowych) i opłaty (w tym targowa, od posiadania psów) oraz uchwały podejmowane na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (z wyszczególnieniem uchwał w sprawie deklaracji, metod i stawek, terminu i trybu, inkasa). W systemie istniała także funkcjonalność automatycznej weryfikacji stawek podatku od nieruchomości i podatku rolnego, wykorzystywana pomocniczo przy weryfikacji stawek opłat.

(akta kontroli str. akta kontroli str. 473-487)

Członkowie Kolegium i pracownicy WIAS, mieli zapewniony dostęp do programu informacji prawnej LEX. Izba gromadziła czasopisma, opracowania naukowe i komentarze aktów prawnych w zakresie sprawowanego nadzoru. Koordynator Zespołu Zamiejscowego w Lesznie, przygotowywał i przekazywał wszystkim członkom Kolegium bieżące informacje w zakresie działalności nadzorczej, zamieszczane m.in. na portalu samorządowym. Członkom Kolegium i pracownikom WIAS umożliwiano zapoznanie się ze stanowiskami ministrów, organów i innych podmiotów, kierowanymi przez nich do jst w zakresie interpretacji przepisów prawa i ich stosowania. Przekazywano im także bieżące informacje o wniesionych skargach na rozstrzygnięcia nadzorcze, wyroki sądów w tych sprawach oraz informacje o zmianach w przepisach prawa. Członkowie Kolegium mieli prawo zasięgać opinii radców prawnych zatrudnionych w Izbie oraz przedstawiania na posiedzeniach Kolegium Izby, zagadnień wymagających ustalenia jednolitej interpretacji określonych przepisów, czy właściwego trybu postępowania.

(akta kontroli str. 559-658)

Do 31 grudnia 2019 r. uchwały i zarządzenia jst wpływały do Izby tylko w formie papierowej. W siedzibie Izby w Poznaniu były one rejestrowane przez pracownika WIAS zatrudnionego na stanowisku ds. obsługi Kolegium, a w Zespołach Zamiejscowych, przez pracowników zatrudnionych, na stanowisku ds. obsługi administracyjnej. Dane z rejestrów Zespołów Zamiejscowych w formie elektronicznej przekazywano do siedziby Izby w Poznaniu do godz. 9.00. następnego dnia po ich zarejestrowaniu. Rejestry zawierały: oznaczenie daty wpływu, numeru i daty uchwały, nazwy organu jst, tytuł uchwały, oznaczenie rodzaju uchwały, a także daty posiedzenia Kolegium Izby oraz imię i nazwisko referującego członka Kolegium Izby i pracownika WIAS. Od 1 stycznia 2020 r. uchwały i zarządzenia organów jst przekazywano do RIO w formie elektronicznej i rejestrowano je za pośrednictwem systemu „Elektronicznego nadzoru nad aktami prawnymi” (e-Nadzór).

(akta kontroli str. 101-102)

Na podstawie rejestrów uchwał i zarządzeń jst wpływających do Izby oraz wyników badania uchwał na posiedzeniach Kolegium Izby, w RIO prowadzono ewidencję uchwał Kolegium Izby. Ewidencja ta zawierała: oznaczenie daty wpływu, numer i datę uchwały oraz nazwę organu jst, tytuł uchwały, oznaczenie rodzaju uchwały, a także datę posiedzenia Kolegium Izby, numer uchwały Kolegium Izby (w przypadku jej podjęcia), wynik badania, a w przypadku uchwał budżetowych i ich zmian przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, również termin usunięcia nieprawidłowości i termin ponownego badania.

Rejestr skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium, składanych do sądu administracyjnego, prowadził Zespół Obsługi Prawnej, który po przekazaniu sprawy sądowi administracyjnemu, gromadził odpisy uchwał oraz korespondencję wpływającą w trakcie postępowania w odpowiednio oznaczonych aktach zastępczych (podręcznych).

(akta kontroli str. 80-100)

Dane zamieszczane w rejestrach umożliwiały na bieżąco monitorowanie terminowości podejmowania działań w ramach poszczególnych postępowań

nadzorczych nad stanowieniem prawa. System e-Nadzór (z wykorzystaniem funkcji „monitorowanie stanu bieżącego”), umożliwiał Prezesowi Izby i jego Zastępcy oraz Naczelnikowi WIAS i jego Zastępcy bieżące nadzorowanie spraw realizowanych przez pracowników, w tym monitorowanie, czy wszystkie uchwały i zarządzenia organów jst zostały objęte porządkiem obrad Kolegium Izby w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty wpływu uchwały. Wygenerowane z tego systemu zestawienie tabelaryczne z imionami i nazwiskami wszystkich pracowników WIAS oraz członków Kolegium, zawierało informację o liczbie nadzorowanych, przekazanych i oczekujących na analizę aktów wybranego pracownika. Dane dokumentów znajdowały się w dziale „aktualne” w zbiorach: „przyjmij do realizacji” (wszystkie akty oczekujące na przyjęcie do realizacji przez wybranego pracownika); „analiza prawna” (wszystkie akty nadzorowane przez danego pracownika) i „przekazane dalej/skierowane na Kolegium” (wszystkie akty przekazane do Kolegium lub przesłane do analizy innej osoby, ale jeszcze nieprzyjęte przez adresata). Natomiast w dziale „zakończone” gromadzono zbiory: „w bieżącym miesiącu” (wszystkie akty nadzorowane przez wybranego pracownika w bieżącym miesiącu i „w bieżącym roku” (wszystkie akty nadzorowane przez wybranego pracownika w bieżącym roku). Po kliknięciu kursorem na wybrane dane liczbowe, ukazywała się kompletna lista aktów prawa. Lista ta zawierała m. in. datę wpływu aktu oraz datę planowanego posiedzenia Kolegium, na którym dany akt miał być rozpatrywany (z wyjątkiem danych z kolumny „akta zakończone”). Każdy akt prawa miejscowego umieszczony w systemie, zawierał informację o przyjęciu i przekazaniu dokumentu przez wszystkich pracowników biorących udział w jego procedowaniu.

(akta kontroli str. 473-487)

W RIO nie wprowadzono systemu zarządzania jakością. Jak wyjaśniła Prezes Izby, sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań z zakresu wykonywania nadzoru RIO nad stanowieniem prawa przez organy jst, zapewniały przyjęte w Izbie unormowania: regulamin organizacyjny, coroczny uchwalany przez Kolegium Izby plan pracy, regulacje dotyczące kontroli zarządczej, zakresy czynności pracowników oraz system informatyczny e-Nadzór. Prezes dodała, że zapewnieniu terminowości i prawidłowości załatwiania spraw w ww. zakresie sprzyjały przyjęte w Izbie praktyki. Organizacja posiedzeń Kolegium Izby, co dwa tygodnie, lub nawet częściej, zapewniała dochowanie 30-dniowego terminu do zbadania przedłożonych przez jst uchwał, w tym aktów prawa miejscowego. Dodała, że w ramach kontroli zarządczej, do bieżącego monitorowania jej funkcjonowania w zakresie działalności nadzorczej Izby, zobowiązani byli Naczelnik WIAS, jego zastępca, koordynatorzy zespołów zamiejscowych, Zastępca Prezesa i Prezes Izby.

(akta kontroli str. 71, 73-74)

Naczelnik WIAS co najmniej raz w tygodniu, informowała Prezes Izby o liczbie nowych uchwał i zarządzeń organów jst, objętych nadzorem, które wpłynęły do Izby, przedstawiała projekt programu Kolegium, ze wskazaniem liczby aktów prawa miejscowego, do których zaproponowano działania nadzorcze oraz informowała o bieżących ryzykach w realizacji zadań nadzorczych

(akta kontroli str. 71, 73-74)

1.2. Według stanu na koniec 2019, 2020 i I półrocza 2021 r. liczba członków Kolegium wyniosła odpowiednio: 20 (w tym dwóch nieetatowych), 18 i 21 osób. W załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izby, liczby członków Kolegium i trybu postępowania, liczba członków Kolegium RIO ustalona została na 21 osób. W badanym okresie, etatowym członkom Kolegium powierzono od 11 do 16 jst (bez związków międzygminnych). Mniejszą liczbę powierzeń w tym zakresie odnotowano wśród koordynatorów

zespołów zamiejscowych (od 11 do 13) ze względu na wykonywanie przez nich dodatkowych zadań polegających na sprawowaniu nadzoru w zakresie zadań kontrolnych, szkoleniowych i informacyjnych w tych zespołach. Prezes Izby wykonywała w ww. okresie nadzór nad jednym jst (Miastem Poznań). Natomiast nieetatowym członkom Kolegium w tym okresie powierzono od ośmiu do dziewięciu jst.

(akta kontroli str. 212, 138-155)

Zastępca Prezesa RIO wyjaśniła, że przyczyną występowania okresowo mniejszej liczby członków Kolegium w 2019 r. była rezygnacja z pracy członków kolegium z powodu ich przejścia na emeryturę (w 2019 r. - jednego a w 2020 r. - pięciu) bądź upływu sześcioletniej kadencji jednego członka Kolegium. Dodała, że członkowie Kolegium powoływani byli po przeprowadzeniu konkursu w oparciu o procedurę trwającą od trzech do pięciu miesięcy¹⁶, których to postępowań w tym okresie w Izbie przeprowadzono sześć. Zastępca Prezesa Izby wskazała, że członkowie Kolegium odwołani w 2020 r. rezygnowali z pracy w różnych terminach a przypisane im jst rozdzielano pomiędzy pozostałych członków, co okresowo powodowało zwiększoną liczbę zadań do wykonania. Dodała, że tak jak w przypadku długotrwałych nieobecności spowodowanych chorobą członków Kolegium, tak ww. odejścia nie wywoływały negatywnych skutków dla prawidłowości i terminowości załatwianych przez Izbę spraw.

Prezes Izby wyjaśniła, że 1 września 2008 r., gdy rozpoczynała pełnienie funkcji Prezesa, w gronie członków Kolegium było już dwóch nieetatowych członków Kolegium. W 2020 r. wystąpiła z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o powołanie nieetatowego członka Kolegium na stanowisko Zastępcy Prezesa RIO, występując jednocześnie z wnioskiem o zmianę charakteru jego członkostwa, co nastąpiło po jego powołaniu na to stanowisko. Z kolei, po upływie kadencji drugiego nieetatowego członka Kolegium, jak wskazała, ogłoszono konkurs na etatowego członka Kolegium i z dniem 1 kwietnia 2021 r. powołano etatowego członka Kolegium RIO.

Ponadto wyjaśniła, że występując o zmianę charakteru członkostwa miała na uwadze fakt, że nieetatowi członkowie Kolegium byli obciążeni znacznie mniejszą liczbą uchwał jst podlegającą nadzorowi, niż pozostali członkowie, a to, przy ogólnej ilości jednostek objętych nadzorem i ilości uchwał podlegających nadzorowi Izby, powodowało zbyt duże obciążenie pracą. Powołanie w tych okolicznościach dwóch etatowych członków Kolegium znacznie zmniejszyło obciążenie zadaniami do wykonania pozostałych członków.

(akta kontroli str. 431-438, 1321-1322)

W kontrolowanym okresie, Prezes RIO nie występowała do Prezesa Rady Ministrów o zwiększenie ustalonej dla RIO liczby członków Kolegium. Zastępca Prezesa Izby wyjaśniła, że dotychczasowa liczba członków Kolegium Izby (w tym Prezes i jego zastępca) zapewniają realizację zadań nadzorczych w Izbie.

(akta kontroli str. 437)

W latach 2019-2020 do Izby wpłynęło odpowiednio: 13 889 i 13 497 uchwał i zarządzeń jst, podlegających badaniu przez RIO, z czego odpowiednio 1 694 i 1 585 stanowiły akty prawa miejscowego. W tym okresie średnio na jednego członka Kolegium RIO przypadało do zbadania odpowiednio: 772 i 750 uchwał i zarządzeń jst (w porównaniu z 380 sprawami w 2004 r.), w tym odpowiednio: 94

¹⁶Tryb przeprowadzenia konkursu określają przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków Kolegium regionalnej izby obrachunkowej (Dz. U. Nr 130 poz. 1396 ze zm.) oraz ustawy o rio.

i 88 uchwał jest stanowiących akty prawa miejscowego (w porównaniu z 74 takimi sprawami w 2004 r.).

(akta kontroli str. 271, 138-155, 137)

Według stanu na 30 czerwca 2021 r., spośród 21 etatowych członków Kolegium RIO, 20 posiadało wymagane wykształcenie określone w art. 15 ust. 8 pkt 3 ustawy o rio. Pięciu z nich ukończyło magisterskie studia prawnicze, 11 - magisterskie studia administracyjne, a czterech - magisterskie studia ekonomiczne. Jeden z członków Kolegium, który nie posiadał wykształcenia wskazanego w ww. przepisie, ukończył magisterskie studia wyższe na wydziale rolnym w zakresie rolnictwa. Został powołany na to stanowisko 4 marca 1993 r., tj. w okresie, w którym przepisy prawa nie wymagały od członków Kolegium RIO posiadania określonego wykształcenia¹⁷.

(akta kontroli str. 238)

W latach 2019 – 2020 nie wystąpiły istotne zmiany wielkości zatrudnienia pracowników WIAS zajmujących się oceną zgodności z prawem aktów prawa miejscowego. W tym okresie zadania te realizowało średniorocznie 37 pracowników tej komórki organizacyjnej RIO, niebędących członkami Kolegium Izby.

(akta kontroli str. 213)

W okresie objętym kontrolą, członkom Kolegium i innym pracownikom RIO zajmującym się oceną aktów prawa miejscowego, umożliwiono udział w szkoleniach i naradach, zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. W 2019 r. cztery osoby (w tym trzech członków Kolegium), uczestniczyły w ogólnopolskiej konferencji naukowo-szkoleniowej z zakresu podatków i opłat lokalnych. Izba zorganizowała warsztaty zespołu autorskiego I części sprawozdania z działalności rio, na których omawiano wyniki działalności nadzorczej we wszystkich izbach. Analizy te dotyczyły rodzajów stwierdzonych nieprawidłowości w badanych uchwałach i działaniach podejmowanych przez Izby. W 2020 r. pracownicy Izby zajmujący się nadzorem w zakresie stosowania przepisów prawa uczestniczyli w szkoleniu pn. „Uchwały podatkowe – zmiany w przepisach, najnowsze orzecznictwo”. Zrealizowano szkolenie w zakresie systemu informatycznego nadzoru nad aktami prawnymi (e-Nadzór), w którym uczestniczyli wszyscy członkowie Kolegium i pracownicy WIAS. W 2020 r., z uwagi na epidemię SARS-CoV-2 nie zrealizowano szkolenia w zakresie projektu budżetu i wieloletniej prognozy finansowej. Opracowano natomiast materiał szkoleniowy, który przekazano jest i pracownikom WIAS. Materiał ten obejmował m.in. informacje o stawkach podatków i opłat lokalnych i zasadach ich uchwalania przez radę gminy, a także o przepisach ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁸, w tym, w zakresie możliwości zwolnienia z podatku od nieruchomości oraz przedłużenia terminów płatności rat podatku od nieruchomości.

(akta kontroli str. 1261-1269)

W RIO nie opracowywano rocznych planów szkoleń dla pracowników oraz członków Kolegium.

Prezes Izby wyjaśniła, że tematykę szkoleń ustalano na bieżąco, w oparciu o potrzeby wynikające ze zmienionych przepisów prawa. Wskazała ponadto, że Izba nie posiadała szczególnych rozwiązań, w celu zachęcania pracowników do

¹⁷ Zgodnie z art. 15. ust. 4 ustawy o rio w treści obowiązującej w tym okresie, członkami Kolegium mogą być tylko osoby wykazujące się odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi i cieszące się nienaganną opinią. Wymóg posiadania określonego wykształcenia zdefiniowano w ustawie z 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o rio (Dz. U. Nr 160, poz. 1062).

¹⁸ Dz.U. z 2020 r., poz. 1842.

uzupełnienia lub podnoszenia kwalifikacji a ograniczone środki finansowe Izby, nie pozwalały na dofinansowanie studiów, czy studiów podyplomowych pracowników w większym zakresie. W 2019 r. Izba dofinansowała studia podyplomowe z zakresu finansów i rachunkowości budżetowej¹⁹ jednemu pracownikowi Wydziału Kontroli RIO. Prezes dodała, że ze względu na niskie zarobki, pracownicy we własnym zakresie też nie mieli możliwości ich finansowania. Wskazała ponadto, że pracownikom Izby zapewniono dostęp do komentarzy aktów prawnych i orzecznictwa sądów administracyjnych a w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa Kolegium, jego członkowie posiadali dostęp do wszystkich rozstrzygnięć Kolegium Izby, przekazywano też im wyroki sądów w sprawach będących przedmiotem skarg.

(akta kontroli str. 214, 490-498)

1.3. W badanym okresie w Izbie obowiązywała polityka zarządzania ryzykiem wprowadzona zarządzeniem Prezesa RIO Nr 8 z 30 czerwca 2011 r., w której określono zasady zarządzania ryzykiem. Zgodnie z nią, do identyfikacji i oceny ryzyka oraz ustalenia metody przeciwdziałania ryzyku na poziomie strategicznym, byli zobowiązani kierownicy komórek merytorycznych, a na poziomie wykonywanego zadania, wszyscy pracownicy, którzy w przypadku stwierdzenia niekorzystnych zjawisk byli zobowiązani zgłaszać je kierownictwu Izby. Kierownicy komórek organizacyjnych byli zobowiązani do aktualizacji ryzyk. Z arkuszy identyfikacji oceny i przeciwdziałania ryzyku WIAS wynikało, że w ramach realizacji zadań z zakresu nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego zidentyfikowano następujące ryzyka²⁰: zagrożenia nieterminowego lub nieprawidłowego prowadzenia rejestrów, niepełnej lub nieterminowej analizy dokumentów, braku zawiadomienia organów jst o wszczęciu postępowań, nieprzekazania jst uchwał Kolegium Izby, czy braku dostępu do systemu BeSTi@²¹. W celu zapobieżenia wystąpieniu ww. ryzyk, ustalono mechanizmy kontroli i działania: polegające na monitorowaniu wykonywania zadań i monitorowaniu działania systemów informatycznych (BeSTi@, i e-Nadzór) oraz podziale pracy wśród pracowników komórki odpowiedzialnej za działanie. Monitorowanie procesów powierzono naczelnikom wydziałów, koordynatorom oddziałów zamiejscowych oraz pracownikom WIAS.

(akta kontroli str. 240-271)

W okresie objętym kontrolą, realizacja zadań RIO dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego nie była przedmiotem kontroli lub audytów wewnętrznych. Jak wyjaśniła Prezes RIO wyniki corocznego monitorowania tego obszaru nie wykazywały konieczności przeprowadzenia badań audytowych w tych zakresach. Ponadto, podkreśliła, że zadania związane z nadzorem nad stanowieniem prawa miejscowego, wykonywano w zgodności z przepisami prawa i w wymaganych terminach, także w okresie pandemii, pomimo wprowadzonej na określony czas pracy zdalnej dla pracowników Izby.

(akta kontroli str. 216)

Sprawy związane ze sprawowaniem nadzoru RIO nad stanowieniem prawa przez jst były przedmiotem okresowych analiz sporządzanych przez WIAS. Wydział ten sporządzał corocznie pisemną informację o liczbie uchwał jst objętych nadzorem Izby, liczbie podjętych przez Kolegium Izby rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, bądź nieistotnego naruszenia prawa. Informacje te zawierały także zestawienie nieprawidłowości najczęściej występujących

¹⁹ Prowadzone na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu

²⁰ O poziomie średnim ich wystąpienia.

²¹ Specjalistyczny program przeznaczony do zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie planowania i modyfikacji budżetu. Użytkownikami systemu są jst i ich związki, regionalne izby obrachunkowe oraz Ministerstwo Finansów.

w uchwałach podlegających nadzorowi Izby. Dane z tych analiz przedstawiono w rocznym sprawozdaniu z działalności RIO. Nie formułowano w nich²² uwag w zakresie usprawniania działalności nadzorczej RIO.

(akta kontroli str. 108-137, 214-215, 718-732)

Prezes Izby wyjaśniła, że przedmiotowe analizy sprzyjały ujednoliceniu orzecznictwa Kolegium Izby i tym samym większej jego „przewidywalności”, gdyż członkowie Kolegium otrzymywali informacje o tym, jak w danej sytuacji prawnej orzekano dotychczas. Ponadto, Prezes Izby dodała, że ww. dane prezentowano na szkoleniach organizowanych dla przedstawicieli jst.

(akta kontroli str. 215-216)

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Na dzień 30 czerwca 2021 r. RIO sprawowało nadzór nad stanowaniem prawa przez 258 jednostek samorządu terytorialnego (tj. 222 gmin, 31 powiatów, cztery miasta na prawach powiatów i województwo).

W latach 2019-2021 (I półrocze) do RIO wpłynęło łącznie 33 265 uchwał i zarządzeń organów gmin, powiatów, województwa i związków jednostek samorządu terytorialnego (13 889 w 2019 r., 13 497 w 2020 r. oraz 5 879 w I półroczu 2021 r.), z czego 3 652 (tj. 11%) stanowiły akty prawa miejscowego wydane przez jst (1 694 w 2019 r., 1 585 w 2020 r. oraz 373 w I półroczu 2021 r.).

Spośród przesłanych w tym okresie do RIO aktów prawa miejscowego jst, 2 885 (tj. 79,0%)²³ dotyczyło podatków i opłat lokalnych, do których zastosowanie mają przepisy Ordynacji podatkowej²⁴ a pozostałe 767²⁵ - zasad i zakresu przyznawania dotacji. Ww. 3 508 (tj. 96,1%) aktów prawa miejscowego zostało wydanych przez organy gminy, 97 (tj. 2,7%) przez organy miast na prawach powiatu, 44 (tj. 1,2%) przez organy powiatu, a pozostałe trzy – przez organy samorządu województwa.

W wyniku badania ww. aktów prawa miejscowego Kolegium RIO w 634 przypadkach wydało rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność aktu w całości lub w części, z czego 362 rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczyły uchwał jst w sprawie podatków i opłat lokalnych a 272 rozstrzygnięcia nadzorcze – uchwał jst w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji.

W ww. okresie Kolegium RIO wobec 47 uchwał jst stanowiących akty prawa miejscowego wydało orzeczenia, w których wskazało na występowanie nieistotnych naruszeń prawa. W 38 przypadkach dotyczyło to uchwał jst dotyczących podatków i opłat lokalnych, a w pozostałych dziewięciu przypadkach – uchwał jst w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji.

(akta kontroli str. 221-276)

W latach 2019-2021 (I półrocze) Kolegium RIO nie kierowało skarg do sądu administracyjnego na akty prawa miejscowego wydane przez jst z uwagi na niedotrzymanie 30 dniowego terminu, w którym możliwe było wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego. W tym okresie Izba skierowała do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu²⁶ jedną skargę na akt prawa miejscowego wydany przez jst. Dotyczyła ona uchwały Rady Gminy Powidz Nr XII/90/19 z 14 listopada 2019 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości niezamieszkałych, na których znajdują się domki letniskowe lub inne

²² Dotyczy sprawozdań z działalności RIO za 2019 r. i 2020 r.

²³ Z tego: w 2019 r. - 1 361, w 2020 r. - 1 338 a w I półroczu 2021 r. – 186.

²⁴ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540), dalej: Ordynacja podatkowa.

²⁵ Z tego: w 2019 r. - 333, w 2020 r. - 247 a w I półroczu 2021 r. – 187.

²⁶ Dalej: WSA

nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno- wypoczynkowe oraz ustalenia wysokości opłaty podwyższonej, którą skierowano po upływie 60 dni od dnia jego wpływu do RIO. Okoliczności wniesienia do WSA tej skargi przedstawiono w pkt. 3.8 wystąpienia pokontrolnego.

W ww. okresie w toku prowadzonego postępowania nadzorczego Kolegium RIO nie wydawało również uchwał w sprawie wstrzymania wykonania aktów prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 823-869)

Prezes Izby wyjaśniła, że jest to uprawnienie, a nie obowiązek organu nadzoru. Organem nadzoru jest Kolegium Izby, które jest organem niezawisłym i podejmuje swoje rozstrzygnięcia w formie uchwał. Z przepisów ustaw ustrojowych (o samorządzie gminnym, powiatowym i o samorządzie województwa) nie wynika, kto w przypadku organu kolegialnego miałby wystąpić z wnioskiem o podjęcie takiej uchwały. Zważywszy na fakt, że postępowanie nadzorcze musi zakończyć się w ściśle określonym terminie, a także treść art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, korzystanie przez organ nadzoru z uprawnień, o których mowa w art. 91 ust. 2 tej ustawy nie jest celowe.

(akta kontroli str. 1322)

2.2. Najwięcej rozstrzygnięć nadzorczych RIO stwierdzających nieważność (w całości lub w części) uchwał jst w sprawie podatków i opłat lokalnych, przekazanych do Izby w latach 2019-2021 (I półrocze), dotyczyło uchwał, których przedmiotem były opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi²⁷. W wyniku analizy wybranych losowo 30 z 97 rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w okresie objętym kontrolą w tego rodzaju sprawach stwierdzono, że Kolegium RIO najczęściej wskazywało w nich na następujące niezgodności z prawem: nieustalenie lub nieprawidłowe ustalenie stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi (pięć rozstrzygnięć nadzorczych)²⁸; uzależnienie zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od spełnienia dodatkowego warunku, tj. segregowania odpadów komunalnych (pięć rozstrzygnięć nadzorczych)²⁹, a także przekroczenie maksymalnej dopuszczalnej stawki opłaty (trzy rozstrzygnięcia nadzorcze)³⁰.

(akta kontroli str. 284-288)

W grupie rozstrzygnięć nadzorczych RIO dotyczących zasad i warunków przyznawania dotacji największą liczbę (112) stanowiły rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie uchwał dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³¹. W wyniku analizy losowo wybranych 30 rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w okresie objętym kontrolą w tego rodzaju sprawach stwierdzono, że Kolegium RIO najczęściej wskazywało w nich na: nieprecyzyjne określenie wysokości udzielanej dotacji, w tym sędowanie na organ wykonawczy kompetencji do określenia wysokości udzielanej dotacji (10 rozstrzygnięć nadzorczych)³², wprowadzenie możliwości udzielenia pomocy de minimis bez przedłożenia projektu uchwały Prezesowi UOKiK lub ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (sześć rozstrzygnięć nadzorczych) czy zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji (pięć rozstrzygnięć

²⁷ Na podstawie art. 6k ust. 3 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.), dalej: ucpq.

²⁸ Na podstawie art. 6k ust. 3 ucpq.

²⁹ Na podstawie art. 6k ust. 4a ucpq.

³⁰ Na podstawie art. 6k ust. 2a pkt 5 ucpq.

³¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm., dalej: Poś.

³² Dotyczyło naruszenia art. 403 ust. 5 Poś.

nadzorczych), a także dotyczących zamieszczania zasad przetwarzania danych osobowych (cztery rozstrzygnięcia nadzorcze).

(akta kontroli str. 289-295)

W sprawach skomplikowanych, członek Kolegium wykonując analizę aktu prawa, informował pozostałych członków o postanowieniach uchwał organów jst, które wcześniej były kwestionowane przez Kolegium Izby, oraz tych ocenianych jako zgodne z prawem, a także o bieżącym orzecznictwie sądowo-administracyjnym w prezentowanym zakresie. Na posiedzeniach Kolegium analizowano nowe przepisy prawa powszechnie obowiązującego, mające znaczenie dla stanowienia aktów prawa miejscowego oraz dla oceny legalności działalności jst. Po zakończeniu posiedzenia Kolegium, członkowie prezentowali i omawiali budzące wątpliwości zagadnienia prawne. Wypracowane w toku dyskusji stanowiska umożliwiały przyjęcie jednolitej praktyki dla oceny aktów podejmowanych na podstawie nowych przepisów. Członkowie Kolegium zgłaszali konieczność objęcia konkretnych uchwał organów jst wstępną konsultacją, uzyskując wskazówki w zakresie wystąpienia o opinię prawną, czy wystosowania do jst wezwania do złożenia wyjaśnień.

(akta kontroli str. 717)

Z analizy wszystkich 13 wydanych przez Kolegium RIO w latach 2019-2021 (I półrocze) wskazań w sprawie stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa w odniesieniu do uchwał jst dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przekazanych do Izby w tym okresie wynika, że Kolegium RIO wskazywało w nich najczęściej na następujące naruszenia prawa: ustalenie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli poszczególnych nieruchomości, zamiast ustalenia kwoty zwolnienia (trzy wskazania³³), ustalenie wnoszenia opłat za gospodarowanie odpadami kwartalnie bądź zastosowanie określenia „opłata miesięczna” za gospodarowanie odpadami komunalnymi zamiast „stawka” (jedno wskazanie). W obu wydanych w ww. okresie przez Kolegium RIO wskazaniach w sprawie stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa w odniesieniu do uchwał jst dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji wskazano na przekazanie Prezesowi UOKiK i Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi do wglądu podjętej uchwały, co do której nie wniesli oni uwag, zamiast przekazania tym organom do wglądu projektu tej uchwały³⁴.

(akta kontroli str. 296-299)

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Analiza dokumentacji postępowań nadzorczych³⁵ zakończonych wydaniem 60 rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie aktów prawa miejscowego, o których mowa w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego wykazała, że w 52 przypadkach, RIO zawiadomiło w sposób pisemny właściwe organy jst o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie uchwały. W zawiadomieniach tych zamieszczono informacje o: przyczynie wszczęcia postępowania (tj. o stwierdzonych naruszeniach prawa), terminie posiedzenia Kolegium RIO oraz o prawie uczestniczenia przedstawiciela jst w tym posiedzeniu. Zawiadomienia o wszczęciu postępowania w 52 ww. przypadkach, były wysyłane w terminach od czterech do 15 dni, przed wyznaczoną

³³ Dotyczy nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym na podstawie art. 6k ust. 4a ucpq.

³⁴ Na podstawie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 743), dalej: uopp.

³⁵ Dotyczących 30 uchwał w zakresie dotacji określonych w Poś (wytypowanych spośród 112 orzeczeń wydanych w badanym okresie) oraz 30 uchwał w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (wytypowanych spośród 89 orzeczeń wydanych w badanym okresie).

datą posiedzenia Kolegium RIO, co umożliwiało jst udział jako strony w postępowaniu nadzorczym.

W pozostałych ośmiu przypadkach, Kolegium Izby wydało rozstrzygnięcia, bez przesłania do jst zawiadomień o wszczęciu postępowania, przyczynach jego wszczęcia oraz o terminie posiedzenia Kolegium, na którym Kolegium RIO wydało rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały jst. Dotyczyło to następujących rozstrzygnięć nadzorczych: uchwały Nr 26/1502/2019 Kolegium RIO z 18 grudnia 2019 r.³⁶, Uchwały Nr 27/1552/2019 Kolegium RIO z 30 grudnia 2019 r.³⁷, uchwały Nr 27/1561/2019 Kolegium RIO z 30 grudnia 2019 r.³⁸, uchwały Nr 9/434/2020 Kolegium RIO z 15 kwietnia 2020 r.³⁹, uchwały Nr 1/54/2021 Kolegium RIO z 13 stycznia 2021 r.⁴⁰, uchwały Nr 1/55/2021 Kolegium RIO z 13 stycznia 2021 r.⁴¹, uchwały Nr 7/357/2020 Kolegium RIO z 23 marca 2020 r.⁴² i uchwały Nr 17/802/2020 Kolegium RIO z 22 lipca 2020 r.⁴³. Ww. osiem uchwał jst, będących przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez Kolegium RIO w sprawie stwierdzenia ich nieważności w części lub w całości, zostały zgłoszone na posiedzenie Kolegium przez członków Kolegium RIO, którzy je badali jako uchwały, co do których nie ma uwag. Jednakże w wyniku dyskusji i uwag pozostałych członków Kolegium, wydano potem w stosunku do nich rozstrzygnięcia nadzorcze. Ww. jst nie składały skarg na rozstrzygnięcia Kolegium, nie kwestionując argumentacji zawartej w uzasadnieniach rozstrzygnięć nadzorczych.

(akta kontroli str. 284-295)

Prezes Izby wyjaśniła, że w RIO obowiązywała zasada, iż w przypadku stwierdzenia przez członka Kolegium istnienia przesłanki do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego z powodu jego sprzeczności z prawem, RIO zawiadamiała organy jst, które wydały ten akt, o wszczęciu postępowania. Ww. osiem przypadków niezawiadomienia jst o wszczęciu postępowania stanowiło odstępstwo od przyjętej w Izbie zasady dokonywania takich powiadomień.

Odnosząc się do poszczególnych przypadków, w których nie wysłano przedmiotowych zawiadomień Prezes Izby wskazała m.in., że:

- w porządku obrad Kolegium RIO ustalonym na 18 grudnia 2019 r.⁴⁴ ujęte były m.in. uchwały Rady Gminy Sośnie Nr XI/97/2019 i Nr XI/98/2019 z 21 listopada

³⁶ W sprawie uchwały nr XI/98/2019 Rady Gminy Sośnie z 21 listopada 2019 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

³⁷ W sprawie uchwały nr XVI/77/2019 Rady Miejskiej w Golinie z 28 listopada 2019 r. w sprawie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub inna nieruchomość wykorzystywana na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

³⁸ W sprawie uchwały nr XVIII/103/2019 Rady Gminy Ceków-Kolonia z 4 grudnia 2019 r. w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

³⁹ W sprawie uchwały nr XXIII/143/2020 Rady Gminy Brudzew z 25 marca 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty

⁴⁰ W sprawie uchwały nr XX/175/2020 Rady Gminy Przygodzice z 10 grudnia 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym

⁴¹ W sprawie uchwały nr XXIII.223.2020 Rady Gminy Wilczyn z 15 grudnia 2020 r. w sprawie zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi posiadających kompostownik przydomowy.

⁴² W sprawie nr XXII/160/2020 Rady Gminy Gniezno z 27 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno".

⁴³ W sprawie uchwały nr XXII/308/2020 Rady Miasta Gniezna z 24 czerwca 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Miasta Gniezna na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód odpadowych i roztopowych w miejscu ich powstania w ramach programu "Złap deszcz".

⁴⁴ Zamieszczonym w BIP Izby.

2019 r., przy czym przedstawiciele Gminy Sośnie zostali zawiadomieni o wszczęciu postępowania dotyczącego uchwały Nr XI/97/2019. Zakończone zostało one rozstrzygnięciem nadzorczym Kolegium Izby stwierdzającym jej nieważność. W trakcie tego posiedzenia Kolegium uznało, że uchwała Nr XI/98/2019 Rady Gminy Sośnie - jako uchwała następcza do uchwały Nr XI/97/2019 - została podjęta również z naruszeniem prawa, stwierdzając jej nieważność, mając na uwadze spójność prawa miejscowego;

- w porządku obrad Kolegium RIO ustalonym na 30 grudnia 2019 r.⁴⁵ ujęte były m.in. uchwały Rady Gminy Ceków Kolonia Nr XVIII/102/2019 i Nr XVIII/103/2019 z 4 grudnia 2019 r., przy czym przedstawiciele Gminy Ceków-Kolonia zostali zawiadomieni o wszczęciu postępowania w sprawie uchwały Nr XVIII/102/2019. Zakończone zostało one rozstrzygnięciem nadzorczym Kolegium Izby stwierdzającym jej nieważność. W trakcie tego posiedzenia Kolegium uznało, że uchwała Nr XVIII/103/2019 - jako uchwała następcza do uchwały do uchwały Nr XVIII/102/2019 - została podjęta również z naruszeniem prawa, stwierdzając jej nieważność, mając na uwadze spójność prawa miejscowego;
- uchwała Nr XVI/77/2019 Rady Miejskiej w Golinie z 28 listopada 2019 r. była ujęta w porządku obrad Kolegium RIO ustalonym na 30 grudnia 2019 r. W toku dyskusji Kolegium ustaliło, że do dnia podejmowania rozstrzygnięcia Rada Miejska w Golinie nie opublikowała uchwały o odbieraniu w całości lub w części odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Z analizy informacji zamieszczonych na stronie BIP Gminy Golina wynikało, że Rada Gminy Golina takiej uchwały nie podjęła. Zatem, Kolegium RIO uznało, iż nie była ona uprawniona do uchwalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe i postanowiło o stwierdzeniu jej nieważności w całości;
- uchwała Nr XXIII/143/2020 Rady Gminy Brudzew z 25 marca 2020 r. była ujęta w porządku obrad Kolegium RIO ustalonym na 15 kwietnia 2020 r. Na posiedzeniu Kolegium RIO ustaliło, iż Rada Gminy uchwałą zwolniła z części opłaty rodziny wielodzietne posiadające Kartę Dużej Rodziny, co oznaczało iż zwolnienie jest zwolnieniem ustawowym i obejmuje rodziny wielodzietne spełniające kryteria wynikające z ustawy o Karcie Dużej Rodziny, a nie rodziny posiadające kartę. Zatem zawarte w uchwale wyrażenie „posiadające Kartę Dużej Rodziny” narusza prawo i naruszenie ma charakter istotny. Z tych względów Kolegium stwierdziło nieważność uchwały w części;
- uchwała Nr XX/175/2020 Rady Gminy Przygodzice z 10 grudnia 2020 r. oraz uchwała Nr XXIII.223.2020 Rady Gminy Wilczyn z 15 grudnia 2020 r. były ujęte w porządku obrad RIO ustalonym na 13 stycznia 2021 r. i 31 grudnia 2020 r. Przed terminem badania ww. uchwał, wpłynęło pismo Prezesa RIO w Gdańsku o konsultacje w sprawie interpretacji art. 6k ust. 4a ucp. RIO zajęła stanowisko w piśmie z 11 stycznia 2021 r. W związku z tym stanowiskiem, Kolegium w dniu 13 stycznia 2021 r. dokonało analizy wszystkich uchwał objętych porządkiem obrad regulujących kwestie zinterpretowane w tym stanowisku, stwierdzając, że uchwała Nr XX/175/2020 Rady Gminy Przygodzice i uchwała Nr XXIII.223.2020 Rady Gminy Wilczyn naruszają prawo w sposób istotny z uwagi na nieprawidłowe określenie zwolnienia z tytułu kompostowania odpadów w przydomowym kompostowniku;

⁴⁵ Patrz przypis 43

- uchwała Nr XXII/160/2020 Rady Gminy Gniezno z 27 lutego 2020 r. oraz uchwała Nr XXII/308/2020 Rady Miasta Gniezna z 24 czerwca 2020 r. były ujęte w porządku obrad RIO, ustalonym odpowiednio na 23 marca 2020 r. i 22 lipca 2020 r. Kolegium rozpatrując ww. uchwały, uznało, że wystąpiły nieprawidłowości, które nie mają wpływu na funkcjonowanie w obrocie prawnym całej uchwały i postanowiło o stwierdzeniu nieważności tej części postanowień uchwał. W ocenie Kolegium Izby wskazane w tych uchwałach żądanie podania numeru telefonu oraz numeru rachunku bankowego nie są niezbędne do rozpatrzenia wniosku i podjęcia decyzji o udzieleniu dotacji, a zatem żądanie nastąpiło bez podstawy prawnej.

Ponadto Prezes Izby wyjaśniła, że podejmując decyzję o stwierdzeniu nieważności ww. ośmiu uchwał, Kolegium uznało, że najistotniejsze było jak najszybsze wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych aktów prawa miejscowego. Uchwały te były badane w najpóźniejszym z możliwych terminów. Przeniesienie ich na kolejne Kolegium spowodowałoby przekroczenie przez Izbę terminu a niestwierdzenie ich nieważności w całości lub w części, w celu wyeliminowania ich z obrotu prawnego, musiałoby w konsekwencji spowodować wniesienie skargi do WSA. Takie działanie spowodowałoby pozostawanie w obrocie prawnym przez kilka miesięcy uchwał, które naruszały prawo. RIO poinformowała o terminie badania uchwał poprzez zamieszczenie w BIP porządku obrad posiedzenia Kolegium Izby. Dodała, że program był ogólnodostępny a przedstawiciele jst zapoznawali się z programem i posiadali wiedzę o uchwałach objętych porządkiem obrad i o tym, że mogą uczestniczyć w posiedzeniu Kolegium, o czym świadczyła liczba „odwiedzin” na stronie BIP Izby.

Prezes Izby wskazała również, że tak jak przy załatwianiu indywidualnej sprawy administracyjnej w drodze decyzji, brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego „z urzędu”, nie w każdym przypadku powodował wadliwość decyzji administracyjnej, której skutkiem może być jej uchylenie, tak i w przypadku postępowań nadzorczych nie każde „niezawiadomienie” o wszczęciu tego postępowania będzie powodować wadliwość rozstrzygnięcia nadzorczego skutkującego koniecznością jego uchylenia. Dodała, że trudno przyjąć aby odpowiednie stosowanie przepisów Kpa do postępowań nadzorczych polegało na zaostreniu kryteriów procesowych tego postępowania. Wręcz przeciwnie, sam brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie może powodować wadliwości rozstrzygnięcia wyłącznie z tego powodu.

Prezes Izby wyjaśniła, że rozważając sprawę niezawiadomienia jst o wszczęciu postępowania nadzorczego, o posiedzeniu Kolegium RIO oraz uniemożliwienia tym samym udziału w postępowaniu i przedstawienia swojego stanowiska, przez przedstawiciela jst, należy odwołać się do treści art. 18 ust. 3 ustawy o rio, w myśl którego w posiedzeniu Kolegium izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel jst, którego sprawa jest rozpatrywana. Jst ma zatem zagwarantowane prawo uczestniczenia w posiedzeniu. Z uprawnieniem tym wiąże się obowiązek powiadomienia jst przez RIO o terminie planowanego posiedzenia, tak aby jej przedstawiciel mógł wziąć w nim udział i wypowiedzieć się w przedmiocie rozpatrywanej sprawy. Powyższy przepis nie zawiera jednak unormowań o trybie takiego zawiadomienia. Przepis art. 91 ust. 5 usg daje możliwość odpowiedniego zastosowania w tej sytuacji przepisów Kpa. Stosowanie odpowiednio przepisów Kpa, należy rozumieć jako unormowanie pomocnicze wszędzie tam gdzie ustawa o samorządzie gminnym nie normuje cech rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasad i trybu postępowania nadzorczego W wyroku NSA z 5 marca 2014 r. stwierdzono, że „wyrok objęty skargą kasacyjną narusza treść art. 91 ust. 1 i 5 usg w zw. z art. 61 § 4 i art. 6, art. 8 i art. 10 § 1 Kpa, poprzez błędne przyjęcie, że uchybienia w zakresie

zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego powinny skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały objętej postępowaniem nadzorczym. Zdaniem NSA, takie stanowisko nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Na podkreślenie zasługuje to, że w postępowaniu nadzorczym przepisy Kpa stosuje się odpowiednio (...).”

(akta kontroli str. 1290-1297)

Odnosząc się do powodów niewprowadzenia w Izbie mechanizmów zapewniających zawiadamiania organów jst, o każdym wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przekazanych przez nie uchwał, jak również o terminie posiedzenia Kolegium RIO, Prezes RIO wyjaśniła, że przywołane przypadki takiego niezawiadamiania należą do incydentalnych. Dodała, że przepisy ustawy nie przewidują możliwości kilkukrotnego badania na posiedzeniu Kolegium uchwał objętych nadzorem, w tym z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym w przypadku zmiany oceny uchwały na jednym posiedzeniu Kolegium i zajęciu się tą sprawą na następnym posiedzeniu, po zawiadomieniu o tym jst. W regulaminie organizacyjnym Izby w § 79 pkt 10 zapisano, że w przypadkach niejednoznacznych i budzących wątpliwości co do zgodności z prawem badanej uchwały jst, członek Kolegium – sprawozdawca przekazuje sprawę na najbliższe posiedzenie Kolegium celem zajęcia przez nie stanowiska. W odniesieniu do ww., to Kolegium Izby na posiedzeniach zdecydowało o działaniach nadzorczych, mimo że jst nie były zawiadomione o wszczęciu postępowania w stosunku do tych uchwał. Również liczba uchwał, które wpływają corocznie do Izby, uniemożliwia zajmowanie się każdą uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego dwukrotnie.

(akta kontroli str. 1322)

W ww. sprawach ilość dni od daty Kolegium, na którym podjęto uchwałę do ostatecznego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego wynosiła od jednego do 13.

(akta kontroli str. 284-295)

3.2. W badanym okresie, RIO korzystała z prawa do żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania jst niezbędnych do wykonywania przysługujących jej uprawnień nadzorczych⁴⁶. Spośród 60 ww. zbadanych postępowań nadzorczych, w dziewięciu tego samego rodzaju sprawach⁴⁷, Izba wezwała organy wykonawcze gmin do przedłożenia dokumentów i wyjaśnień dotyczących przesłania projektów uchwał Prezesowi UOKiK i ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, w celu ustalenia czy została zachowana procedura podejmowania uchwał wskazana w art. 7 ust. 3 i 3a uoppp. Ponadto, w jednym przypadku Izba wezwała także o przedłożenie wyjaśnień w sprawie załączników do badanej uchwały. W wyniku badania dokumentacji uchwał jst, których projekty, z uwagi na postanowienia przewidujące udzielanie pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, powinny być przedstawione do wglądu Prezesowi UOKiK lub ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, stwierdzono, że niektóre jst informowały w uzasadnieniu do uchwały o spełnieniu tych wymagań. Taka informacja, przyjmowana jako oświadczenie organu, była w RIO traktowana jako dotrzymanie obowiązujących przepisów w tym zakresie. Jeżeli z badania uchwały, ani z dołączonych do niej innych dokumentów nie wynikał fakt zachowania ww. wymogów, RIO każdorazowo wzywała do przedłożenia wyjaśnień w zakresie

⁴⁶ Na podstawie art. 88 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372), dalej: usg, art. 77a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920), dalej: usp oraz art. 80 z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.), dalej: usw.

⁴⁷ Wezwania skierowane do: Burmistrza Gminy Chocz, Burmistrza Gminy Dobrzyca, Burmistrza Miasta Sulmierzyce, Wójta Gminy Szydłowo, Burmistrza Miasta i Gminy Rawicz, Wójta Gminy Drawsko, Wójta Gminy Lipka, Burmistrza Miasta Puszczykowa i Wójta Gminy Miedzichowo

przedłożenia projektu uchwały ww. podmiotom i przedłożenia tych opinii, jeżeli zostały wyrażone.

(akta kontroli str. 302-311)

3.3. Badanie 10 postępowań nadzorczych zakończonych wydaniem przez Kolegium RIO rozstrzygnięć nadzorczych, w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji określonych w Poś oraz opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykazało, że wszystkie zbadane uchwały Kolegium RIO zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego, stosownie do art. 91 ust. 3 usg i art. 79 ust. 3 usp oraz podjęte zostały bezwzględna większością głosów w obecności co najmniej ½ liczby członków Kolegium Izby, zgodnie z zasadami postępowania określonymi w art. 18 ust. 2 i 3 ustawy o rio. Od daty przedłożenia aktu RIO do daty wydania rozstrzygnięcia nadzorczego upłynęło w tych przypadkach od 12 do 27 dni.

We wszystkich tych przypadkach do jst przesłano zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz o terminie posiedzenia Kolegium, na którym rozpatrywana będzie dana sprawa, przy czym w czterech przypadkach⁴⁸, w których posiedzenia Kolegium RIO przypadły na czas trwania stanu epidemii, nie poinformowano jst o możliwości uczestnictwa jej przedstawiciela w posiedzeniu Kolegium. Zamiast tego, w zawiadomieniach informowano jst o możliwości złożenia drogą elektroniczną przed posiedzeniem Kolegium ewentualnych wyjaśnień w sprawie będącej przedmiotem posiedzenia Kolegium RIO.

(akta kontroli str. 312-427)

W odniesieniu do ww. sytuacji NIK zauważa, że w odmiennych warunkach wykonywania posiedzeń Kolegium Izby, w związku z epidemią SARS-CoV-2, istniały w RIO techniczne warunki umożliwiające uczestnictwo przedstawiciela jst w posiedzeniu realizowanym z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej a realizację prawa przedstawiciela podmiotu, określonego w art. 1 ust. 2 ustawy o rio, do udziału w zdalnym trybie obradowania Kolegium Izby, można było zagwarantować poprzez poinformowanie jst o istniejącej możliwości zdalnego udziału jej przedstawiciela w posiedzeniu Kolegium Izby. Zdalne posiedzenia Kolegium organizowano za pomocą komputerów przenośnych, stacjonarnych i projektora, multiplexer z mikrofonami, zintegrowanym z aplikacją ZOOM. Należy zauważyć, że 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 natomiast, że mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kpa. Wybrany zaś sposób zawiadomienia powinien gwarantować stronie czynny udział w postępowaniu, wynikający z zasady ogólnej przewidzianej w art. 10 Kpa⁴⁹. Od 15 października 2021 r. w nowo zredagowanej części informacji Izby kierowanej do jst, o wszczęciu postępowania przywoływano prawo do uczestnictwa przedstawiciela strony w zdalnym posiedzeniu Kolegium, po wcześniejszym zgłoszeniu chęci takiego udziału.

⁴⁸ Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące uchwał: Rady Gminy Krzymów Nr XXII/145/2020 z 22 czerwca 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty; Rady Gminy Brzeziny nr XXIV/226/2021 z 25 lutego 2021 r. w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w przydomowym kompostowniku; Rady Miejskiej w Sulmierzycach nr XIII/85/2020 z 30 kwietnia 2020 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła; Rady Gminy Kazimierz Biskupi nr XXXII/285/2020 z 26 listopada 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Kazimierz Biskupi.

⁴⁹ Por. w tym zakresie Dolnicki B. Ustawa o samorządzie gminnym Komentarz, wyd. III. WKP 2021. Kom. do art. 91 teza 31.

(akta kontroli str. 427)

Zastępca Prezesa Izby wyjaśniła, że żadna z jst, których dotyczyły rozstrzygnięcia nadzorcze, prowadzone w trybie zdalnym, nie wniosła skargi do sądu z powodu ograniczenia jej prawa do uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium. Dodała, że w poprzednich latach udział przedstawicieli jst w posiedzeniach Kolegium był znikomy, w stosunku do ilości zbadanych uchwał, w tym stanowiących akty prawa miejscowego. Wskazała również, że oprogramowanie ZOOM wykorzystywane w Izbie do komunikacji zdalnej w trakcie posiedzeń Kolegium Izby umożliwia uczestnictwo w jednej sesji do 100 osób a udział w niej możliwy jest jedynie po otrzymaniu przez wybraną osobę zaproszenia (linku z danymi do logowania) w aplikacji ZOOM.

(akta kontroli str. 438, 442-443)

Jak wskazano wyżej w pkt 3.1., w ośmiu przypadkach, na 60 wybranych do badań postępowań nadzorczych zakończonych wydaniem przez Kolegium RIO rozstrzygnięć nadzorczych, RIO nie skierowało w ogóle do jst zawiadomień o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz o terminie posiedzenia Kolegium RIO, na którym rozpatrywana była uchwała jst, w stosunku do której wydane zostały rozstrzygnięcia nadzorcze. Ustalenia kontroli NIK w tym zakresie przedstawione zostały w pkt 3.1. i w części wystąpienia pokontrolnego zawierającej omówienie stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 284-295)

3.4. W latach 2019 - 2021 (I półrocze) Izba zbadała 3 652 akty prawa miejscowego uchwalone przez organy jst, stwierdzając w 861 sprawach naruszenie prawa⁵⁰. W 25 z tych spraw, pomimo stwierdzenia niezgodności z prawem aktów prawa miejscowego jst, nie wszczęto postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia ich nieważności, gdyż przed wyznaczoną datą badania przez Kolegium Izby, nieprawidłowości te zostały usunięte przez organ stanowiący jst poprzez zmianę uchwały (sześć przypadków) lub jej uchylenie (19 przypadków). W przypadku kolejnych 154 spraw, wszczęte przez RIO postępowania nadzorcze nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego lub wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa, z uwagi w szczególności na następujące okoliczności: niezakwestionowanie w wyniku dyskusji członków Kolegium zgodności z prawem uchwały jst (39 przypadków, 25% wszystkich spraw), uznanie za zasadne argumentów podniesionych w wyjaśnieniach organu wykonawczego jst (34 przypadki, 22% spraw), uchylenie badanej uchwały przez jst (30 przypadków, 19% spraw) bądź zmianę uchwały jst (10 przypadków, 6,5% spraw).

Okres od daty wpływu do RIO aktu prawa, który był przedmiotem postępowania nadzorczego, do daty dokonania zmiany lub uchylenia przez jst tego aktu w ww. 154 przypadkach wynosił od 7 do 30 dni.

(akta kontroli str. 766-779, 780-782)

W odpowiedziach na pisma kontrolera NIK skierowane do pięciu jst⁵¹, które w trakcie prowadzonych postępowań nadzorczych dokonały zmiany lub uchylenia uchwały, wójtowie, burmistrzowie i prezydent poinformowali, że przyczyną podjęcia decyzji o zmianie lub uchyleniu aktu prawa miejscowego był fakt otrzymania zawiadomień o wszczęciu postępowań nadzorczych zawierających informacje o uwagach do tych aktów. Podjęte przez jst działania na rzecz ww. zmian były ich

⁵⁰ Uwzględniono także akty prawa miejscowego, w przypadku których postępowanie nadzorcze nie zostało wszczęte lub zostało umorzone z uwagi na uchylenie lub zmianę przez jst aktu prawa miejscowego zawierającego zapisy sprzeczne z prawem.

⁵¹ Tj. Gmin: Golina, Kobyla Góra, Połajewo, oraz Miasta i Gminy Rydzyna i Miasta Poznań, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK

własnymi inicjatywami. W zbadanych przypadkach, członkowie Kolegium ani inni pracownicy RIO, nie przekazywali pracownikom jst jakichkolwiek sugestii w tym zakresie.

(akta kontroli str. 783-794)

3.5. W ww. 154 sprawach, w których wszczęte przez RIO postępowania nadzorcze w związku ze stwierdzeniem niezgodności z prawem aktów prawa miejscowego jst nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego albo wskazania nieistotnego naruszenia prawa, Kolegium RIO podjęło uchwały w sprawie umorzenia postępowania. Zgodnie z § 23 regulaminu organizacyjnego rozstrzygnięcia, postanowienia i opinie Kolegium podejmowane są w formie uchwał, które są odrębnymi dokumentami, z wyjątkiem uchwał o charakterze proceduralnym, które odnotowywane są w protokole z posiedzenia Kolegium. Uchwały o umorzeniu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał jst, w związku ze zmianą lub uchyleniem przez jst aktu prawa, którego dotyczyło postępowanie nadzorcze, kolegium lzby podejmowało w terminie od jednego do 12 dni, po dniu podjęcia przez jst stosownej uchwały⁵².

(akta kontroli str. 776-779)

Zastępca Prezesa lzby wyjaśniła, że praktykę taką stosowano każdorazowo, we wszystkich ww. przypadkach, na podstawie przepisów art. 105 § 1 Kpa, w związku z art. 91 ust. 5 usg.

(akta kontroli str. 439)

3.6. Wyniki badań kontrolnych⁵³ wykazały, że we wszystkich poddanych badaniu sprawach, nieważność aktów prawa miejscowego, stwierdzało RIO w terminie nie dłuższym niż 30 dni⁵⁴ od dnia doręczenia uchwały (od 12 do 29 dni).

(akta kontroli str. 766-779)

3.7. Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych losowo do badań kontrolnych 15 uchwał jst stanowiących akty prawa miejscowego⁵⁵, co do których RIO nie stwierdziła nieważności ani nie wydała wskazania o nieistotnym naruszeniu prawa, wykazała, że uchwały te zostały objęte nadzorem lzby i ich badanie przez lzbe zakończyło się w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

(akta kontroli str. 821-822)

Dokumentowanie faktu oraz daty objęcia nadzorem poszczególnych aktów prawa miejscowego oraz w okresie przed wprowadzeniem systemu informatycznego, prowadzono w dedykowanych rejestrach przygotowanych w programie Excel, zawierających m.in. informacje o dacie wpływu dokumentu i dacie planowanego posiedzenia Kolegium. Dane w rejestrach umożliwiały bieżące monitorowanie terminowości podejmowania działań w ramach poszczególnych postępowań nadzorczych nad stanowieniem prawa. Arkusze zaprojektowano tak, aby planowana data posiedzenia Kolegium nie wykraczała poza 30-dniowy termin wykonania nadzoru. Przebieg prac nad aktem dokumentowany był na kartach analiz, które zawierały m.in. informacje dotyczące daty sporządzenia analizy przez pracownika WIAS oraz daty przekazania dokumentów do właściwego członka Kolegium. W kartach analiz podatków i opłat lokalnych zamieszczano informacje o wyniku

⁵² Na podstawie badania próby 15 takich spraw.

⁵³ Dotyczących 30 uchwał w zakresie dotacji określonych w Poś (wytypowanych spośród 112 orzeczeń wydanych w badanym okresie) oraz 30 uchwał w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (wytypowanych spośród 89 orzeczeń wydanych w badanym okresie).

⁵⁴ Stosownie do art. 91 ust. 1 usg, art. 79 usg ust. 1, art. 82 ust. 1 usw nieważność aktu prawa miejscowego może być stwierdzona przez RIO w zawitym terminie, nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały (zarządzenia). Termin ten nie może być przedłużony.

⁵⁵ Dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji określonych w Poś oraz opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

analizy przeprowadzonej przez pracownika WIAS, w tym o ewentualnych uwagach, i o wyniku analizy wykonanej przez członka Kolegium w zakresie zgodności z prawem analizy aktu prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 448-472)

Po wprowadzeniu w RIO programu informatycznego e-Nadzór, ww. działania prowadzono przy wykorzystaniu funkcji „monitorowanie stanu bieżącego”, która umożliwiała Prezesowi Izby i jego Zastępcy oraz Naczelnikowi WIAS i jego Zastępcy bieżące nadzorowanie spraw realizowanych przez pracowników. Wygenerowane z ww. funkcji w zakładce „zadania” zestawienie tabelaryczne z imionami i nazwiskami wszystkich pracowników WIAS oraz członków Kolegium, zawierało informację o liczbie nadzorowanych, przekazanych i oczekujących na analizę przez wybranego pracownika aktów. Dane dokumentów zebrano w dziale „aktualne”, w zbiorach: „przyjmij do realizacji” (wszystkie akty oczekujące na przyjęcie do realizacji przez wybranego pracownika); „analiza prawna” (wszystkie akty nadzorowane przez danego pracownika) i „przekazane dalej / skierowane na Kolegium” (wszystkie akty przekazane do Kolegium lub przesłane do analizy innej osoby, ale jeszcze nieprzyjęte przez adresata). Natomiast w dziale „zakończone” wyróżniono zbiory: „w bieżącym miesiącu” (wszystkie akty nadzorowane przez wybranego pracownika w bieżącym miesiącu i „w bieżącym roku” (wszystkie akty nadzorowane przez wybranego pracownika w bieżącym roku). Po kliknięciu kursorem na wybrane dane liczbowe, ukazywała się kompletna lista aktów prawa. Lista ta zawierała m. in. datę wpływu aktu oraz datę planowanego posiedzenia Kolegium, na którym dany akt miał być rozpatrywany (z wyjątkiem danych z kolumny „akta zakończone”). Dane o każdym akcie prawa miejscowego umieszczone w systemie, zawierały informację o przyjęciu i przekazaniu dokumentu przez wszystkich pracowników biorących udział w jego procedowaniu. Wyniki analiz pracowników WIAS i członków Kolegium były odnotowywane w systemie.

(akta kontroli str. 473-487)

3.8. W badanym okresie Izba skierowała jedną skargę do WSA na akt prawa miejscowego wydany przez jst, co związane było z uchwałą Rady Gminy Powidz Nr XII/90/19 z 14 listopada 2019 r., która wpłynęła do RIO w dniu 21 listopada 2019 r. Na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2019 r. Kolegium Izby nie zakwestionowało legalności tej uchwały. Została ona jednak ponownie rozpatrzona na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 22 stycznia 2020 r. Po ponownym przeanalizowaniu treści, Kolegium Izby uznało, że jej postanowienia istotnie naruszają przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ze względu na upływ terminu określonego w art. 93 ust. 1 usg. Kolegium Izby podjęło uchwałę o jej zaskarżeniu do WSA.

(akta kontroli str. 823-869)

Prezes RIO wyjaśniła, że była to jedna z pierwszych uchwał w tym zakresie badana przez Kolegium po zmianie art. 6j ust. 3b ucpg. Z jego nowego brzmienia wynikał obowiązek określenia wysokości stawki opłaty nie od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, lecz od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

(akta kontroli str. 222)

WSA wyrokiem z 17 lipca 2020 r.⁵⁶ oddalił ww. skargę Izby. W związku z powyższym, na posiedzeniu 16 września 2020 r., Kolegium RIO r. postanowiło wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵⁷ od ww. wyroku

⁵⁶ sygn. akt I SA/Po 190/20.

⁵⁷ Dalej: NSA.

WSA. NSA⁵⁸ uchylił zaskarżony przez Izbę wyrok WSA i stwierdził nieważność w części zaskarżonej uchwały Rady Gminy Powidz.

(akta kontroli str. 857-864)

3.9. W wyniku analizy 60 uchwał organów jst, dotyczących opłat z tytułu gospodarki odpadami komunalnymi (30 uchwał) ora zasad i zakresu przyznawania dotacji określonych w ustawie Poś (30 uchwał), przekazanych do RIO w latach 2019-2021 (I półrocze), wobec których Kolegium RIO nie stwierdziło nieważności lub naruszenia przepisów, nie stwierdzono występowania przypadków niejednolitej oceny przez RIO aktów prawa miejscowego w podobnych stanach faktycznych i prawnych. Zbadane uchwały, nie zawierały postanowień, które w przypadku innych uchwał jst w analogicznych sprawach (wskazanych w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), stanowiły podstawę do wydania przez Kolegium RIO rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających o ich nieważności bądź wskazanie o wydaniu uchwały z naruszeniem prawa.

(akta kontroli str. 870-922)

3.10. W latach 2019 - 2021 (I półrocze) jst zaskarżyły do sądu administracyjnego siedem rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez Kolegium RIO dotyczących uchwał organów jst w sprawach podatków i opłat lokalnych oraz dotacji. We wszystkich przypadkach Kolegium RIO nie uznało tych skarg za zasadne. Tym samym RIO w tych sprawach nie zmieniło swoich rozstrzygnięć, przekazując skargi do sądu administracyjnego. Wszystkie ww. skargi zostały oddalone przez WSA. W odniesieniu do jednego wyroku WSA oddalającego skargę organu jst na rozstrzygnięcie nadzorcze RIO, w którym stwierdzono nieważność uchwały Rady Miasta i Gminy Wronki Nr XVII/173/2020 z 27 lutego 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty dla nieruchomości z terenu Gminy Wronki została wniesienia przez jst skarga kasacyjna. NSA uchylił⁵⁹ w całości zaskarżony wyrok WSA i zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze RIO ze względu na wadliwość postępowania nadzorczego, polegającego na niezawiadomieniu skarżącego o jego wszczęciu oraz pozbawieniu go możliwości udziału w posiedzeniu Kolegium RIO, na którym rozpatrywana była ta sprawa.

(akta kontroli str. 924- 927)

W związku z ww. wyrokiem NSA, Kolegium RIO, na posiedzeniu w dniu 13 października 2021 r. ponownie rozpatrzyło sprawę ww. uchwały Nr XVII/173/2020 Rady Miasta i Gminy Wronki. W związku z upływem terminu określonego w art. 93 ust. 1 usg, w którym mogło być w tej sprawie wydane rozstrzygnięcie nadzorcze, podjęło uchwałę⁶⁰ o wniesieniu do WSA skargi na uchwałę Nr XVII/173/2020 Rady Miasta i Gminy Wronki z 27 lutego 2020 r..

(akta kontroli str. 1302-1304)

W dniu 4 marca 2020 r. do RIO wpłynęły trzy uchwały Rady Miasta i Gminy Wronki z 27 lutego 2020 r.: Nr XVII/173/2020 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty dla nieruchomości z terenu Gminy Wronki, Nr XVII/174/2020 w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości z terenu Gminy Wronki i Nr XVII/175/2020 w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami

⁵⁸ Wyrok NSA z 4 lutego 2021 r. (sygn. akt III FSK 2798/21)

⁵⁹ Wyrok NSA z 6 lipca 2021 r. (sygn. akt III FSK 3295/21), LEX nr 3208797

⁶⁰ Nr 24/1474/2021

mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

Wszystkie ww. uchwały ujęte były w porządku obrad Kolegium ustalonym na dzień 23 marca 2020 r., które zamieszczono w BIP. W dniu 9 marca 2020 r. do przedstawicieli Miasta i Gminy Wronki skierowano zawiadomienie o wszczęciu postępowania w odniesieniu do uchwały Nr XVII/174/2020 Rady Miasta i Gminy Wronki, w którym poinformowano jst także o prawie uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium Izby, którego termin został wyznaczony na 23 marca 2020 r. Na posiedzeniu Kolegium RIO podjęło rozstrzygnięcia nadzorcze: o nieważności w części uchwały Nr XVII/173/2020 i o nieistotnym naruszeniu prawa uchwały Nr XVII/174/2020 oraz nie zakwestionowało legalności uchwały Nr XVII/175/2020.

Zastępca Prezesa Izby wyjaśniła, że przedstawiciele Gminy mieli wiedzę, że uchwały Nr XVII/173/2020 i Nr XVII/175/2020 (podjęte na podstawie ucpg) będą badane na tym posiedzeniu.

(akta kontroli str. 1299-1301)

Zastępca Prezesa Izby w wyjaśnieniach w tej sprawie wskazała ponadto, że WSA w Gdańsku w wyroku z 14 listopada 2014 r.⁶¹, stwierdził, że analiza obowiązujących przepisów, dających stronie prawo wzięcia udziału w toczącym się postępowaniu, prowadzi do wniosku, że przepisy te milczą w zakresie sposobu powiadamiania stron postępowania. W tej sytuacji wybór sposobu zawiadamiania stron należy przyznać Prezesowi właściwej RIO. W tej sprawie Sąd stwierdził, że jst miała sposobność dowiedzenia się o wyznaczonym terminie i przygotowania się do wzięcia udziału w zaplanowanym posiedzeniu Kolegium, biorąc pod uwagę, iż RIO informowało o posiedzeniach Kolegium oraz rozpatrywanych na nich uchwałach i zarządzeniach w BIP z tygodniowym wyprzedzeniem.

(akta kontroli str. 1300)

3.11. W wyniku rozpatrzenia trzech skarg złożonych przez inne uprawnione podmioty (prokuratorów rejonowych)⁶² w okresie objętym kontrolą, WSA wydał trzy orzeczenia uchylające w całości lub w części uchwały jst w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁶³. WSA, orzekając o ich niezgodności z prawem w całości lub w części, wskazał na nieprawidłowości w zakresie ustalenia metody i stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości objętych zorganizowanym odbiorem odpadów, polegające na:

- nieupoważnionym, na podstawie przepisów ucpg, wskazaniu limitu liczby mieszkańców, powyżej którego ustalona jest jedna stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁶⁴;
- regulowaniu metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami w sposób odmienny⁶⁵ niż przewidziany w przepisach prawa, co spowodowało naruszenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 2 i ust. 2a ucpg⁶⁶.

⁶¹ WSA rozstrzygał w stanie faktycznym, w którym strona postawiła zarzut niezawiadomienia jej o wszczęciu postępowania nadzorczego, oraz o posiedzeniu Kolegium RIO oraz uniemożliwieniu poprzez to udziału w postępowaniu i przedstawienia swojego stanowiska (sygn. akt I SA/Gd 1256/14).

⁶² Na podstawie art. 101 ust. 1 usg lub art. 87 ust. 1 usg oraz art. 50 § 1 i 2, w związku z art. 53 § 1 i 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.).

⁶³ W oparciu o informacje uzyskane od Prezesa WSA na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK

⁶⁴ Wyrok WSA z 14 lipca 2020 r. (sygn. IV SA/Po 212/20) o orzeczeniu o niezgodności z prawem w części uchwały Rady Miejskiej w Sierakowie Nr XV/110/2019 z 26 listopada 2019 r.

⁶⁵ Rada Gminy skorzystała z możliwości ustalenia jednej stawki od gospodarstwa domowego, dlatego nie było możliwości dalszego różnicowania stawki.

⁶⁶ Wyroki WSA z 23 czerwca 2021 r. (sygn. I SA/Po 47/21, I SA/Po 48/21) o orzeczeniu o niezgodności z prawem w całości uchwał Rady Gminy Malanów: nr XI/56/2015 z 14 sierpnia 2015 r. i nr VII/56/2019

Prezes Izby wyjaśniła, że RIO nie miała wiedzy o wniesieniu skarg do WSA na ww. uchwały. Podmioty wnoszące skargi, nie miały obowiązku informowania o tym fakcie organu nadzoru. Również sąd nie informował Izby o wniesieniu takich skarg. Prezes dodała, że dopiero szczegółowa analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, pozwala na ustalenie, które skargi pochodziły od innych podmiotów. W ocenie RIO, zasadnym byłaby zmiana przepisów w tym zakresie, poprzez nałożenie na „inne podmioty”, a także WSA – obowiązku informowania organów nadzoru o wniesieniu skargi na akty prawa miejscowego i o podjętych rozstrzygnięciach.

Prezes Izby odnosząc się do ww. orzeczeń wyjaśniła, że z analizy przepisów ucpg i jej zmian wynikało, że w okresie od 6 marca 2013 r. do 1 lutego 2015 r. przepis art. 6k ust. 4 ucpg stanowił, iż rada gminy określając stawki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2 ucpg, może je różnicować. Ustawodawca przewidywał różnicowanie stawek wg wszystkich metod, w tym gospodarstwa domowego, mimo iż w art. 6j ust. 2 ucpg przewidywał uchwalenie jednej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Także analiza przepisów przeprowadzona w uzasadnieniach do wyroków sądów administracyjnych odnoszących się do uchwał podjętych po 1 lutego 2015 r. wskazuje na to, iż tylko w okresie od 6 marca 2013 r. do 1 lutego 2015 r. możliwe było różnicowanie opłat w metodzie od gospodarstwa domowego. W okresie od 1 lutego 2015 r. do 23 września 2021 r. przepisy ucpg odnoszące się do ustalania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy wg metody od gospodarstwa domowego, nie były precyzyjne, gdyż art. 6j ust. 2a ucpg przewidywał możliwość zróżnicowania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy, natomiast art. 6j ust. 2 ucpg odnoszący się do metody ustalania stawek od gospodarstwa domowego przewidywał uchwalenie jednej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jednocześnie od 1 lutego 2015 r. zmieniono pierwotne brzmienie przepisu art. 6k ust. 4 ucpg, który w poprzednim brzmieniu dopuszczał możliwość różnicowania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy we wszystkich metodach. Dodała, że dopiero od 2019 r. można mówić o jednolitej linii orzecznictwa sądów administracyjnych wskazującej na brak możliwości różnicowania stawki ustalonej wg metody od gospodarstwa domowego. W ocenie Prezes Izby, powyższe okoliczności mogły spowodować, że w odniesieniu do ww. uchwał, Kolegium nie stwierdziło ich niezgodności z prawem.

Ponadto, Prezes Izby wyjaśniła, że Kolegium zostanie poinformowane o wyrokach WSA podjętych w wyniku rozpatrzenia skarg innych podmiotów oraz ich uzasadnieniach w odniesieniu do ww. uchwał.

W związku z realizacją powierzonych zadań w zakresie nadzoru i oceny aktów prawa miejscowego organów jst, członkowie Kolegium i pracownicy WIAS mieli zapewniony dostęp do rozstrzygnięć nadzorczych pozostałych RIO oraz orzeczeń sądów administracyjnych publikowanych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) i w programie informacji prawnej LEX. Członkowie Kolegium referujący przydzielone sprawy, chcąc dokonać kompleksowej oceny aktu informowali pozostałych członków o bieżącym orzecznictwie sądowo-

z 21 maja 2019 r. Obydwie sprawy dotyczyły tej samej nieprawidłowości i wpłynęły do WSA 14 stycznia 2021 r. i tym samym uzasadnienie orzeczeń w obydwu sprawach było analogiczne.

administracyjnym i o aktach nadzoru we wskazanym zakresie. Wybrane orzeczenia sądów administracyjnych członkowie Kolegium przekazywali wśród siebie do ewentualnego wykorzystania.

(akta kontroli str. 599-560)

Zastępca Prezesa Izby wyjaśniła, że członkowie Kolegium Izby byli wspomagani przez Zespół Obsługi Prawnej RIO, do którego zgodnie z przepisem § 68 ust. 1 pkt 3 regulaminu organizacyjnego, należało świadczenie pomocy prawnej, a w szczególności analiza obowiązujących przepisów prawa i orzecznictwa sądowego dla potrzeb bieżącej działalności Izby.

(akta kontroli str. 442)

3.12. W latach 2019-2021 (I półrocze) wpłynęło do Izby 12 pism⁶⁷ sygnalizujących niezgodności z prawem uchwał organów jst dotyczących podatków i opłat lokalnych oraz zasad przyznawania dotacji. W jednym przypadku Izba uznała za zasadne zarzuty zawarte w piśmie sygnalizującym nieprawidłowości w uchwale Nr XIII/125/2019 Rady Miejskiej w Pleszewie z 24 października 2019 r. w zakresie ustalenia stawki opłaty za odpady komunalne oraz terminu i sposobu płatności zwiększonej opłaty za grudzień 2019 r. W związku z tym, że skarga, która wpłynęła 22 listopada 2019 r. do RIO dotyczyła uchwały przekazanej 4 listopada 2019 r. – zarzuty w niej podniesione, po ich weryfikacji, zostały potwierdzone w trakcie przeprowadzonego postępowania nadzorczego, w wyniku którego Kolegium RIO⁶⁸ stwierdziło nieważność w całości ww. uchwały. O sposobie załatwienia sprawy RIO w dniu 10 grudnia 2019 r. powiadomiło autora pisma.

W pozostałych przypadkach, zarzuty podnoszone w tych pismach nie zostały potwierdzone. Autorzy tych pism, zostali poinformowani o wynikach badania przez Kolegium RIO uchwał, których one dotyczyły oraz o przepisach prawa znajdujących zastosowanie w poszczególnych sprawach.

(akta kontroli str. 954-1086)

3.13. W latach 2019-2021 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki sporów kompetencyjnych pomiędzy RIO a Wojewodą Wielkopolskim 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 Wielkopolskiego, stwierdzono że były one przesyłane w terminach od jednego do czterech dni od daty ich otrzymania z jst.

(akta kontroli str. 223, 1087-1103)

3.14. RIO nie dysponowała 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, 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. 223)

⁶⁷ W tym: w 2019 r. trzy pisma, w 2020 r. siedem pism a w I półroczu 2021 r. dwa pisma.

⁶⁸ Uchwałą nr 25/1414/2019 z 4 grudnia 2019 r.

Opis stanu
faktycznego

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

4.1. W badanym okresie, w RIO podejmowano działania prewencyjne i wspierające wobec jst w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego, stosownie do art. 1 ust. 4 ustawy o rio. W latach 2019-2021 r. w Izbie zaplanowano 22 szkolenia związane ze stanowieniem przez jst prawa miejscowego, w tym w zakresie podatków i opłat lokalnych. W 2019 r. zaplanowano i zrealizowano 10 szkoleń z zakresu trzech grup tematycznych:

- zasad gospodarki finansowej jst (m.in. uchwały w sprawie budżetu i WPF Zasady wykonywania budżetu. Raport o stanie gminy i uchwała w sprawie wotum zaufania z tego tytułu. Problematyka dotycząca zadłużenia jst. Zmiany w ustawie o finansach publicznych. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych);
- zmian w Ordynacji podatkowej (uchwały w sprawach podatków i opłat lokalnych, obowiązki organów gmin w zakresie dochodzenia i egzekwowania dochodów na rzecz gminy);
- projektowania budżetu na 2020 r., wieloletnia prognoza finansowa, w ramach którego prezentowane są zagadnienia dotacji oraz podatków i opłat lokalnych.

W szkoleniach uczestniczyły 954 osoby.

W 2020 r. zaplanowano pięć szkoleń z zakresu projektu budżetu na 2021 r. i WPF, w ramach, których planowano realizację zagadnień z zakresu podatków i opłat lokalnych. W związku z ogłoszeniem stanu epidemii COVID-19, szkolenia zostały odwołane. RIO sporządziła i przekazała jst objętym nadzorem Izby, materiały szkoleniowe zawierające m.in. informacje o stawkach podatków i opłat lokalnych i zasadach ich uchwalania przez radę gminy, a także o przepisach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, wprowadzających możliwość zwolnienia z podatku od nieruchomości oraz przedłużenia terminów płatności rat podatku od nieruchomości. Materiały te zostały również opublikowane w BIP.

W 2021 r. zaplanowano i zrealizowano siedem szkoleń w dwóch grupach tematycznych: „Nowelizacja egzekucji podatków i należności publicznoprawnych” i „Projekt budżetu na 2022 r., wieloletnia prognoza finansowa”. W związku ze zmianą przepisów podatkowych zorganizowano dwa dodatkowe szkolenia z zakresu podatków i opłat lokalnych w 2022 r., uchwał podatkowych, zmian w przepisach i najnowszego orzecznictwa w tym zakresie. W szkoleniach wzięło udział 571 pracowników jst. Łącznie w ww. okresie w szkoleniach wzięło udział 1 525 osób.

(akta kontroli str. 1250-1284, 1394-141)

W ramach działalności informacyjnej, w okresie objętym kontrolą, w RIO publikowano w BIP rozstrzygnięcia nadzorcze podejmowane przez Kolegium Izby.

(akta kontroli str. 1215-1249)

Ponadto, jak wyjaśniła Prezes RIO, w przypadku zmiany przepisów (lub uchylenia podstawy prawnej) i konieczności dostosowania do nich aktów prawa miejscowego, Izba informowała o tym na bieżąco jst poprzez komunikaty zamieszczane w BIP oraz wiadomości przekazywane pocztą elektroniczną. Działania te umożliwiały jst dokonywanie ewentualnych autokorekt w procesie tworzenia prawa miejscowego.

(akta kontroli str.223)

W badanym okresie, w ramach nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego, Izba podejmowała również działania wspierające jst, wynikające z zadań określonych w art. 13 pkt 11 ustawy o rio, poprzez udzielanie wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych.

W latach 2019 – 2021 (I półrocze) Izba udzieliła 203 wyjaśnień na zapytania podmiotów, o których mowa w art.1 ust. 2 ustawy o rio, z tego w 43 w sprawach dotyczących podatków i opłat lokalnych oraz zasad przyznawania dotacji. Zapytania dotyczyły m.in: dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół, dotacji dla rodzinnych ogrodów działkowych; podatków i opłat lokalnych, w tym podatku od nieruchomości, ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz zwolnień z opłaty za gospodarowanie, sporządzania sprawozdań budżetowych (w tym wykazywania skutków obniżenia górnych stawek podatków, ulg i zwolnień w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP) czy nieprawidłowości stwierdzonych przez Izbę w odniesieniu do uchwał organów stanowiących jst w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, podejmowanych na podstawie ucpg.

(akta kontroli str. 1285-1286)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W ośmiu przypadkach postępowań nadzorczych, zakończonych wydaniem przez Kolegium rozstrzygnięć nadzorczych w których stwierdzono nieważność (w części lub w całości) uchwał jst⁶⁹, RIO nie zawiadomiła właściwych jst o wszczęciu postępowania w odniesieniu do przekazanych uchwał, co było niezgodne z dyspozycją art. 61 § 4 Kpa w zw. z art. 91 ust. 5 usg oraz § 14 ust. 6, § 17 ust. 2 pkt 4, § 79 ust. 6 i 13 regulaminu organizacyjnego RIO.

We wszystkich tych przypadkach RIO nie poinformowała jst również o terminach posiedzeń Kolegium, na których rozpatrywane były te sprawy, co było niezgodne z zasadą zapewnienia udziału strony w postępowaniu, wyrażoną w art. 10 Kpa w związku z art. 91 ust. 5 usg.

(akta kontroli str. 284-295)

W odniesieniu do wyjaśnień Prezes RIO w tych sprawach, przywołanych w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, należy wskazać, że brak przesłania zawiadomień, o których mowa wyżej, w przypadku innej sprawy, dotyczącej rozstrzygnięcia nadzorczego Kolegium RIO z 23 marca 2020 r.⁷⁰, w którym stwierdzono nieważność uchwały Rady Miasta i Gminy Wronki Nr XVII/173/2020 z 27 lutego 2020 r., na skutek rozpatrzenia skargi jst, skutkowało uchyleniem tego rozstrzygnięcia przez NSA⁷¹.

(akta kontroli str. 1420-1425)

⁶⁹ Z zakresu zasad i zakresu przyznawania dotacji określonych w ustawie Prawo ochrony środowiska (dwie uchwały) oraz opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (sześć uchwał).

⁷⁰ Uchwała Nr 7/392/2020 Kolegium RIO z dnia 23 marca 2020 r.

⁷¹ Wyrok NSA z 6 lipca 2021 r., sygn. III FSK 3295/21. W uzasadnieniu do tego wyroku NSA stwierdził, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wypracowano co prawda pogląd, że ze względu na szczególną relację pomiędzy nadzorowaną jednostką samorządu terytorialnego a organem nadzoru, wyrażającą się w istnieniu stałych, instytucjonalnych powiązań, sam brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie powoduje wadliwości rozstrzygnięcia nadzorczego (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2002 r., OPS 9/02) oraz że zamieszczenie porządku obrad kolegium regionalnej izby obrachunkowej na stronie internetowej jej biuletynu informacji publicznej uznaje się za dopuszczalny sposób zawiadomienia, ale pod warunkiem, że jednostka samorządu terytorialnego została uprzednio poinformowana o takim sposobie zawiadamiania (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 26 stycznia 2011 r., II GSK 159/10 i z dnia 1 marca 2016 r., II GSK 2412/14).

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o informowanie organów jst, o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie przekazanych przez nie aktów prawa miejscowego, jak również o terminie posiedzenia Kolegium RIO w tej sprawie.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Poznań, 1 grudnia 2021 r.

Kontroler
Zbigniew Truszkowski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu
Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektora

.....
podpis

.....
podpis