



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.018.01.2019

Tomasz Hinc
Wojewoda Zachodniopomorski
Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki
w Szczecinie
Wały Bolesława Chrobrego 4
70-502 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie ¹ , Wały Bolesława Chrobrego 4, 70-502 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Hinc, Wojewoda Zachodniopomorski ² , od 5.03.2018 r. Poprzednio, w okresie od 7.09.2016 r. do 22.01.2018 r. Wojewodą był Krzysztof Kozłowski. W okresie od 23.01.2018 do 4.03.2018 r. obowiązki Wojewody pełnił Wicewojewoda Marek Subocz.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonywanie zadań związanych z realizacją nadzoru nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego. 2. Ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, rozstrzygnięć nadzorczych i wyroków sądów uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego.
Okres objęty kontrolą	2017–2019 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli było to niezbędne do realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontrolerzy	1. Ewelina Czerepska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/116/2019 z 26.06.2019 r. 2. Mirela Zając, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/117/2019 z 27.06.2019 r. 3. Marta Górską-Jaś, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/127/2019 z 10.07.2019 r. 4. Adam Milczarek, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/128/2019 z 10.07.2019 r. (akta kontroli str. 1-8, 153)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Zadania związane ze sprawowaniem nadzoru nad stanowaniem prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego ⁵ realizował Wydział Prawny Urzędu. Wszystkie przedłożone Wojewodzie przez organy j.s.t. akty prawa miejscowego zostały objęte weryfikacją z zachowaniem obowiązujących terminów. Wojewoda zawiadamiał organy j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktu. Wydawane rozstrzygnięcia nadzorcze zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wojewoda podejmował działania
--------------	--

¹ Dalej: Urząd lub ZUW.

² Dalej: Wojewoda.

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

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

⁵ Dalej: j.s.t.

informacyjne i wspierające j.s.t. w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego.

Wojewoda realizował obowiązek ogłaszania aktów prawa miejscowego po przeprowadzeniu czynności nadzorczych. Przypadki braku publikacji, bądź opóźnień w publikacji aktów prawa miejscowego i wyroków sądu administracyjnego wynikały m.in. z nieprzesłania tych aktów lub przesłania ich z opóźnieniem przez organy j.s.t. oraz sąd. Wojewoda opublikował wszystkie wydawane przez siebie rozstrzygnięcia nadzorcze.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. niejednorodności oceny aktów prawa miejscowego w trzech przypadkach (spośród 15 uchwał zbadanych). Brak jednolitości oceny dokonanej przez Wojewodę spowodował, że uchwały naruszające te same przepisy prawa w jednej j.s.t zostały wyeliminowane z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody, natomiast w innych, wobec niepodjęcia takiego rozstrzygnięcia, obowiązywały.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

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

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

Opis stanu faktycznego

1.1.1 Komórką organizacyjną Urzędu realizującą zadania w zakresie nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t. był Wydział Prawny, zgodnie z postanowieniami § 39 ust. 1 regulaminu ZUW⁷. Wydział Prawny dzielił się na trzy Oddziały: Nadzoru Prawnego; Organizacyjny, Skarg i Redakcji Dziennika Urzędowego oraz Zespół Radców Prawnych. Pracę Wydziału określał jego regulamin organizacyjny⁸.

W procesie nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t. Wydział Prawny zasięgał opinii innych komórek organizacyjnych Urzędu:

- Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej w zakresie uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- Wydziału Infrastruktury Rolnictwa i Rozwoju Regionalnego, Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, m.in. w zakresie uchwał dotyczących zaliczenia/pozbawienia dróg kategorii dróg publicznych,
- Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych, m.in. w zakresie uchwał dotyczących usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych, statutów domów pomocy społecznej, statutów zakładów opieki zdrowotnej, odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia,
- Wydziału Finansów i Budżetu, m.in. w zakresie zasad umarzania i odraczania należności cywilno-prawnych.

(akta kontroli str. 205-206, 225-226, 235, 776-785)

⁶ 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.

⁷ Określonym w załączniku do zarządzenia Nr 415/2016 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie.

⁸ Określony w załączniku do zarządzenia Nr 57/2016 Dyrektora Generalnego Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie z dnia 18 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Wydziału Prawnego w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie.

Zadania związane ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t., w tym dokonywanie analizy aktów j.s.t. pod kątem ich legalności, przez cały okres objęty kontrolą realizowało siedmiu pracowników Oddziału Nadzoru Prawnego w Wydziale Prawnym.

Każdy pracownik otrzymał zakres czynności, a także opis stanowiska pracy. Wszyscy pracownicy Oddziału Nadzoru Prawnego posiadali wykształcenie wyższe prawnicze lub administracyjne, co było zgodne z obowiązującymi w Urzędzie opisami stanowisk. Ponadto sześciu z siedmiu pracowników posiadało doświadczenie zawodowe w zakresie realizacji zadań związanych z nadzorem nad działalnością uchwałodawczą j.s.t. powyżej pięć lat, jeden - dwuletnie. Kierująca pracą Wydziału Prawnego Dyrektor posiadała wykształcenie wyższe prawnicze i była radcą prawnym.

Do załatwiania spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego Wojewoda upoważnił pisemnie Dyrektora Wydziału Prawnego, Kierownika Oddziału Nadzoru Prawnego oraz Głównego Specjalistę w tym Wydziale⁹. Żaden pracownik Urzędu nie posiadał upoważnienia Wojewody do wydawania w jego imieniu i na jego odpowiedzialność rozstrzygnięć nadzorczych.

(akta kontroli str. 137-139, 205-207, 217, 245-268, 336-347)

Wojewoda wskazał, że zasoby kadrowe Wydziału – Oddziału Nadzoru Prawnego, jak i pozostałych Wydziałów współpracujących w ww. procesie z Wydziałem Prawnym, zapewniały terminowe badanie aktów prawa miejscowego, wydawanych przez organy j.s.t., pod kątem ich legalności.

(akta kontroli str. 206)

W Urzędzie na bieżąco prowadzono rejestr (ewidencję) aktów prawnych poddawanych nadzorowi, zawierający informacje wykorzystywane w ramach monitorowania prawidłowości i terminowości realizacji nadzoru przez Wojewodę. Wydział Prawny prowadził w formie papierowej rejestr aktów prawnych j.s.t. wpływających do Urzędu oraz rejestr rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody. Rejestr aktów prawnych prowadzony był w układzie alfabetycznym, z podziałem na poszczególne j.s.t. i zawierał m.in.: numer sesji j.s.t., datę wpływu uchwał, numery uchwał. W rejestrze rozstrzygnięć nadzorczych zawarto następujące informacje: przedmiot rozstrzygnięcia nadzorczego, oznaczenie j.s.t., datę, pracownika przygotowującego projekt, zakres rozstrzygnięcia nadzorczego (stwierdzenie nieważności w części/ w całości). Ponadto w Wydziale Prawnym rejestrowano wpływające do Urzędu akty prawne oraz wydawane rozstrzygnięcia nadzorcze w systemie elektronicznym pod nazwą Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją¹⁰. Na podstawie danych z systemu można było ustalić m.in., któremu z pracowników został przydzielony akt oraz kiedy upływa termin jego oceny. W systemie EZD wyodrębniono katalog oznaczony nr 4 1 3 1 pn. „wszczynanie i prowadzenie postępowań zmierzających do usunięcia naruszenie prawa i nieważności aktów

⁹ Upoważnienia obejmowały umocowanie do: żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania j.s.t. oraz zasięgania opinii lub uzyskiwania zatwierdzeń albo uzgodnień innych organów, niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych, wynikających z art. 88 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym); art. 77a i art. 77b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511), dalej: ustawa o samorządzie powiatowym; art. 80 i art. 80a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512), dalej: ustawa o samorządzie województwa; zawiadamiania organów j.s.t. województwa zachodniopomorskiego o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do uchwał i zarządzeń organów gminy oraz uchwał organów powiatu i samorządu województwa.

¹⁰ Dalej: EZD. System został wprowadzony zarządzeniem Wojewody z 20.12.2012 r. w sprawie zasad zarządzania dokumentacją i wykonywania czynności kancelaryjnych w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie, zmieniony zarządzeniem nr 295/2017 z 17.07.2017 r. oraz zarządzeniem nr 474/2017 z 22.12.2017 r.

prawnych j.s.t.” przeznaczony do rejestracji uchwał, wobec których zostało wszczęte postępowanie nadzorcze oraz katalog nr 4 1 3 0 pn. „badanie aktów prawa miejscowego organów j.s.t.” przeznaczony do rejestracji wpływających uchwał j.s.t. W katalogu nr 4 1 3 0 rejestrowane były m.in. opinie innych Wydziałów ZUW, zapytania do organów gminy. W systemie EZD nie zamieszczano informacji o sprawdzeniu uchwały w sytuacji, gdy nie stwierdzono niezgodności z prawem. Potwierdzeniem, że uchwała nie budziła wątpliwości pod względem prawnym było zakończenie sprawy przez pracownika i niezłożenie tzw. „koszulki”, dotyczącej tej uchwały w katalogu 4 1 3 1.

Wydział Prawny prowadził rejestr skarg na uchwały w formie papierowej i elektronicznej. Rejestr prowadzony w formie papierowej zawierał następujące informacje: przedmiot skargi, adresat skargi, data, oznaczenie pracownika przygotowującego projekt odpowiedzi na skargę. Rejestr prowadzony w formie elektronicznej umieszczono na dysku „razem” (udostępnionym wyłącznie pracownikom Oddziału Nadzoru Prawnego) i zawierał datę wpływu skargi, oznaczenie skarżącego i zaskarżonej uchwały, datę wpływ uchwały, datę upływu terminu nadzorczego, datę upływ terminu odpowiedzi na skargę, oznaczenie osoby prowadzącej sprawę, uwagi oraz informację o załatwieniu sprawy wraz z datą.

(akta kontroli str. 198, 207-208, 217, 219, 309-310, 704-705, 724, 739-746, 786-793)

W Urzędzie brak było sformułowanych na piśmie szczegółowych procedur, określających zasady organizacji wykonywania zadań Wojewody, dotyczących sprawowania nadzoru nad aktami organów j.s.t.

(akta kontroli str. 208-209)

Marek Subocz, Wicewojewoda¹¹ wyjaśnił, że w Wydziale Prawnym ustalony i stosowany w praktyce od kilkunastu lat był (...) sposób postępowania, wynikający przede wszystkim ze struktury organizacyjnej tego Wydziału.

(akta kontroli str. 208-209)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Wydziału Prawnego, jego pracami kierował Dyrektor, który był zobowiązany organizować i nadzorować wykonywanie zadań i obowiązków przez pracowników, zgodnie z ustalonymi zakresami czynności. Zakres czynności ustalony przez Dyrektora Wydziału kierownikowi Oddziału Nadzoru Prawnego obejmował m.in. zadania obejmujące: organizację pracy Oddziału, w tym przydzielanie pracownikom zadań, nadzór nad ich wykonywaniem, gromadzenie i analizę uchwał rad j.s.t. według kryterium zgodności z prawem, przygotowywanie projektów m.in. rozstrzygnięć nadzorczych. Zakres czynności ustalony pracownikowi Oddziału Nadzoru Prawnego obejmował m.in. gromadzenie i analizę uchwał rad j.s.t. według kryterium zgodności z prawem; przygotowywanie projektów m.in. rozstrzygnięć nadzorczych, wskazań naruszeń prawa; analizowanie skarg na uchwały i zarządzenia; przygotowywanie wniosków w sprawach powołania przez Prezesa Rady Ministrów osoby pełniącej funkcje organów j.s.t. W Oddziale Nadzoru Prawnego przypisano każdemu pracownikowi od 19 do 22 j.s.t., których uchwały i zarządzenia był zobowiązany sprawdzać. Kierownik Oddziału realizował zadania związane z nadzorem aktów stanowiących przez 10 jednostek.

(akta kontroli str. 324-347)

Ewa Muszyńska, Kierownik Oddziału Nadzoru Prawnego¹² wyjaśniła: w Wydziale Prawnym (...) obowiązuje system podziału uchwał i zarządzeń organów j.s.t. z zastosowaniem kryterium podmiotowego, a nie przedmiotowego, co jest

¹¹ Dalej: Wicewojewoda.

¹² Dalej: Kierownik Oddziału Nadzoru Prawnego.

spowodowane m.in. niewielką liczbą pracowników Oddziału Nadzoru Prawnego. Przyjęty system powoduje, że każdy pracownik posiada wiedzę i umiejętności do zbadania każdego rodzaju aktu, niezależnie od podstawy jego wydania. Pozwala również na większą i adekwatną do okoliczności możliwość reagowania na dynamiczne i stale zmieniające się przepisy prawa. W przypadku podziału aktów z uwzględnieniem kryterium przedmiotowego istnieje potencjalnie większe ryzyko obciążenia pracą jednego bądź dwóch pracowników, którzy zajmowaliby się daną dziedziną spraw, w sytuacji obszernej nowelizacji ustawy (ustaw, rozporządzeń) regulującej tę dziedzinę.

(akta kontroli str. 824-825)

W Wydziale Prawnym nie określono pisemnie sposobu dokumentowania przez pracowników wyników przeprowadzonej weryfikacji aktów prawa miejscowego. Stosowano w praktyce następujący sposób postępowania: w sytuacji, gdy sprawdzany akt był prawidłowy pod względem prawnym, pozostawał w aktach danej j.s.t. Na wersji papierowej aktów prawa miejscowego lub bezpośrednio na piśmie przewodnim dotyczącym przesłanych Wojewodzie aktów prawa danej j.s.t., pracownik Oddziału Nadzoru Prawnego dokonywał pisemnego oznaczenia, że zapisy aktu nie budzą wątpliwości co do zgodności z prawem¹³. Pracownik, w systemie EZD, w katalogu nr 4 1 3 0, wpisywał uchwały wraz ze skanem pisma przewodniego, przekazującego podjęte na danej sesji rady j.s.t. akty prawa miejscowego. W sytuacji, gdy akt prawa miejscowego budził wątpliwości, pracownik sporządzał projekt zapytania do organu wykonawczego j.s.t., które wraz z odpowiedziami przechowywał w aktach danej j.s.t. Dokumenty te wprowadzane były do systemu EZD w katalogu nr 4 1 3 0 wraz ze skanem prowadzonej korespondencji. W sytuacji, gdy akt prawa miejscowego naruszał w sposób istotny prawo, przygotowywany był projekt rozstrzygnięcia nadzorczego, który był przechowywany w Wydziale Prawnym¹⁴ wraz z pozostałą dokumentacją¹⁵. Dokumentacja ta była wprowadzana do systemu EZD w katalogu nr 4 1 3 1¹⁶.

(akta kontroli str. 209, 308, 324-347, 704-773)

Wojewoda wyjaśnił, że w jego ocenie brak było konieczności wprowadzania odrębnych procedur dotyczących sposobu dokumentowania przez pracowników Wydziału wyników przeprowadzonej weryfikacji aktów prawa miejscowego. *Weryfikacji aktów przesłanych Wojewodzie dokonują pracownicy Oddziału Nadzoru Prawnego, którzy w przypadku stwierdzenia, że budzi on wątpliwości, sporządzali projekty stosownych pism – zapytań do jednostek, zawiadomień o wszczęciu postępowania nadzorczego, a ostatecznie rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność danego aktu. Wynik postępowania był dokumentowany w aktach sprawy. Pozostałe akty prawa miejscowego, tj. niebudzące wątpliwości prawnych, były publikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego¹⁷ – co świadczyło o uznaniu, że były one zgodne z prawem. Ponadto, każdy przedkładany Wojewodzie akt był rejestrowany w EZD, przekazywany do właściwego pracownika i pozostawał – nawet po zakończeniu postępowania nadzorczego – w systemie EZD.*

(akta kontroli str. 308)

¹³ Na sprawdzonej wersji papierowej aktu prawa miejscowego, przy oznaczeniu zgodności z prawem nie wskazywano daty dokonania tego oznaczenia.

¹⁴ W wydzielonym segregatorze prowadzonym dla tego rodzaju spraw, tj. dla rozstrzygnięć nadzorczych.

¹⁵ Tj. uchwałą przesłaną przez j.s.t., wystąpieniem Wydziału Prawnego o opinię do właściwego Wydziału ZUW, opinia właściwego Wydziału ZUW, zawiadomienie o wszczęciu postępowania, wyjaśnienia gminy wraz z załącznikami, rozstrzygnięcie nadzorcze.

¹⁶ Z „historii” systemu EZD wynikało m.in. kto założył sprawę, kto i kiedy otwierał poszczególne dokumenty w tzw. „koszulce”.

¹⁷ Dalej: Dziennik Urzędowy.

W latach 2017-2019 (I kwartał) w Urzędzie nie funkcjonował system zarządzania jakością.

(akta kontroli str. 209)

Kierownik Oddziału Nadzoru Prawnego wyjaśniła, że w 2015 r. (...) Dyrektor Generalny Urzędu podjęła decyzję o odstąpieniu od odnowy systemu certyfikacji (systemu zarządzania jakością), z uwagi na fakt, iż w ZUW wprowadzony został system kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 824-825)

Monitoring prawidłowości realizacji zadań związanych z wykonywanym nadzorem nad stanowieniem prawa miejscowego dokonywany był przez Dyrektora Wydziału Prawnego poprzez następujące, udokumentowane działania:

- Dyrektor Wydziału Prawnego cyklicznie żądała, w celu zweryfikowania prawidłowości przeprowadzonej przez pracowników oceny zgodności z prawem i przeprowadzonego postępowania nadzorczego, przedłożenia uchwał podjętych na wybranych sesjach organów j.s.t., pism, dokumentów lub opinii uzyskanych w toku postępowania nadzorczego w stosunku do tych uchwał, informacji o wyniku postępowania nadzorczego¹⁸;
- Dyrektor Wydziału Prawnego, co miesiąc dokonywała przeglądu 21 uchwał j.s.t., po trzy akty analizowane przez każdego pracownika i przeprowadzała ocenę zgodności z prawem ich treści¹⁹.

Ponadto Małgorzata Nej-Kanarek, Dyrektor Wydziału Prawnego²⁰ wyjaśniła, że monitorowała sposób i terminowość załatwiania skarg na akty prawa miejscowego prowadząc analizy zapisów w elektronicznym rejestrze skarg na uchwały j.s.t.

(akta kontroli str. 188-191, 209-210, 217-220, 285-297, 704-705, 739, 794-796)

Wojewoda wyjaśnił, że *Dyrektor Wydziału Prawnego otrzymywała do wstępnej oceny uchwały wpływające z kilku wybranych j.s.t., zanim jeszcze przekazane zostały na stanowisko pracy osoby, do której zakresu czynności należała realizacja zadań związanych z nadzorem nad aktami danych samorządów. Taka praktyka umożliwia wstępną weryfikację legalności uchwał, zwłaszcza tych j.s.t., których działalność miała znaczący wpływ na funkcjonowanie społeczności lokalnej w strategicznych j.s.t. (Województwo Zachodniopomorskie, Gmina Miasto Szczecin, Gmina Miasto Koszalin, Powiat koszaliński, Gmina Miasto Świnoujście, etc.). Na tym etapie Dyrektor Wydziału udzielała poszczególnym pracownikom niezbędnych wytycznych, zwracała uwagę na ewentualne problemy i ścieżkę postępowania, zarządzała dyskusję i konieczność objęcia danych uchwał konsultacją w gronie całego Oddziału Nadzoru Prawnego, nierzadko z udziałem przedstawiciela Zespołu Radców Prawnych, polecała wystąpienie o opinię prawną w danym zagadnieniu (...). Wojewoda, Dyrektor Generalny Urzędu i Dyrektor Wydziału Prawnego mieli stały wgląd w Rejestr Opinii Prawnych, prowadzony w systemie ITRM (wewnętrzna aplikacja Urzędu wspomagająca na wielu płaszczyznach jego funkcjonowanie – rozwiązanie autorskie Oddziału Informatyki ZUW). Umożliwiał on stałe*

¹⁸ Dyrektor Wydziału Prawnego nie wносила uwag co do prawidłowości przeprowadzonej przez pracowników oceny zgodności z prawem i przeprowadzonego postępowania nadzorczego (w oparciu o dokumentację wewnętrzną Wydziału Prawnego z weryfikacji uchwał XXXIV sesji Rady Miejskiej w Człopie, XXXV sesji Rady Gminy Boleszkowice, LX sesji Rady Gminy Białogard, XLVII sesji Rady Gminy Barwice, XXXII sesji Rady Miejskiej w Chociwlu, XXX sesji Rady Gminy Bielice, LII sesji Rady Miejskiej w Barlinku). Przeprowadzoną weryfikację udokumentowała informacją o prowadzonym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwał podjętych przez wskazane gminy.

¹⁹ Dyrektor Wydziału Prawnego nie wносила uwag, co do legalności aktów organów j.s.t. (w oparciu o dokumentację wewnętrzną z weryfikacji legalności wybranych aktów organów j.s.t. za grudzień 2017 r., maj 2018 r., czerwiec 2018 r. październik 2018 r.). Przeprowadzoną weryfikację udokumentowała zestawieniem pn. „Wewnętrzna weryfikacja legalności aktów organów j.s.t. Wydział Prawny – Oddział Nadzoru Prawnego”.

²⁰ Dalej: Dyrektor Wydziału Prawnego.

monitorowanie opinii prawnych dotyczących projektów rozstrzygnięć nadzorczych, projektów zarządzeń zastępczych.

(akta kontroli str. 209-210, 794-796)

Sprawy związane ze sprawowaniem nadzoru przez Wydział Prawny były przedmiotem okresowych ocen i informacji sporządzanych i przedkładanych Wojewodzie. Na mocy zarządzenia Nr 123/2007 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 marca 2007 r. w sprawie pozyskiwania informacji bieżącej o działalności wydziałów Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie oraz jednostek administracji zespolonej województwa zachodniopomorskiego, Wydział Prawny realizujący zadania związane z nadzorem nad j.s.t., przedkładał Wojewodzie pisemną informację dotyczącą działalności Wydziału. Informacja taka była przedkładana co miesiąc i zawierała dane²¹ dotyczące ilości uchwał przekazanych Wojewodzie, ilości uchwał w sprawach finansowych przekazanych Regionalnej Izbie Obrachunkowej, ilości uchwał, co do których stwierdzono nieważność, wykaz wydanych rozstrzygnięć nadzorczych, wykaz orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących rozstrzygnięć nadzorczych, zarządzeń i skarg Wojewody na uchwały j.s.t. Dane te były przekazywane do Biura Prasowego Wojewody. Obszar ten monitorowany był także w ramach kwartalnych ocen realizacji celów i zadań, określonych zgodnie z zasadami funkcjonowania systemu kontroli zarządczej. Wydziałowi Prawnemu, w ramach kontroli zarządczej, określono następujące cele: zapewnienie zgodności z prawem działań organów j.s.t.²², zapewnienie prawidłowego (miejscowo i rzeczowo) i terminowego wszczynania i prowadzenia postępowania skargowego²³, zapewnienie zgodności działalności administracji rządowej i wykonania polityki rządu²⁴. W tym zakresie wyznaczono mierniki określające stopień realizacji celu, tj. m.in. stosunek liczby uchwał i zarządzeń organów j.s.t. poddanych nadzorowi do liczby aktów, które wpłynęły²⁵, stosunek liczby w terminie rozpatrzonych skarg i wniosków do ogółu skarg i wniosków²⁶, stosunek liczby wydawanych w terminie opinii do ogółu liczby wniosków o opinię²⁷.

(akta kontroli str. 212, 217, 282-284, 797-801, 802-820, 826-929)

Wojewoda wyjaśnił, że roczne sprawozdania z działalności Urzędu nie były sporządzane od 2010 r., tj. od czasu uchylenia przepisów stanowiących podstawę ich sporządzania.

(akta kontroli str. 212)

Realizacja zadań związanych z wykonywaniem nadzoru nad stanowaniem prawa miejscowego nie była objęta kontrolą lub audytem wewnętrznym. W arkuszu identyfikacji, oceny oraz określenia metody przeciwdziałania ryzyku, wpływ ryzyka na cele/zadania Wydziału Prawnego oraz prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka określono na poziomie średnim²⁸.

²¹ W informacji tej nie zamieszczano ocen dotyczących sposobu realizacji zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad stanowaniem prawa przez j.s.t, informacji o występujących ewentualnie zagrożeniach dla właściwej realizacji tych zadań, o działaniach jakie zostały podjęte lub powinny być podjęte w celu minimalizacji tych zagrożeń.

²² Poprzez m.in. analizowanie aktów prawnych wydawanych przez j.s.t., przygotowywanie rozstrzygnięć nadzorczych i projektów skarg do WSA.

²³ Poprzez m.in. prowadzenie spraw związanych z przyjmowaniem i rozpatrywaniem skarg i wniosków.

²⁴ Poprzez m.in. wydawanie opinii prawnych Urzędu, prowadzenie redakcji Dziennika Urzędowego.

²⁵ W latach 2017–2019 (I kwartał) zaplanowano wartość miernika na poziomie 1, osiągnięto 1.

²⁶ W latach 2017–2019 (I kwartał) zaplanowano wartość miernika na poziomie 1, osiągnięto 1.

²⁷ W latach 2017–2019 (I kwartał) zaplanowano wartość miernika na poziomie 1, osiągnięto 1.

²⁸ W arkuszu określono m.in. ryzyka dotyczące: zasobów ludzkich związane z kompetencjami pracowników, zasobów ludzkich związane z niedostateczną liczbą pracowników, a także ryzyko zewnętrzne środowiska prawnego związane ze skomplikowaniem i zmianami prawa oraz niejednołitym orzecznictwem.

Wojewoda wyjaśnił, że ustalono inne priorytety i obszary kontroli, a w ramach przeprowadzanych analiz ryzyka nie wystąpiły informacje świadczące o występowaniu nieprawidłowości w tym obszarze.

W badanym okresie w Wydziale Prawnym przeprowadzono jedną kontrolę wewnętrzną (kontrolę tę przeprowadził Wydział Kontroli Urzędu w styczniu 2019 r.), której przedmiotem były zasady zarządzania zasobami ludzkimi, efektywność wykorzystania posiadanych zasobów kadrowych oraz sprawowanie nadzoru i koordynacji przyjmowania i załatwiania skarg, wniosków i petycji w Urzędzie. W wyniku kontroli nie sformułowano uwag co do efektywności wykorzystania zasobów kadrowych w Oddziale Nadzoru Prawnego.

(akta kontroli str. 212, 310-311, 802-820)

Rozwiązania organizacyjne przyjęte i stosowane w Urzędzie dla zapewnienia jednolitości oceny aktów prawa miejscowego zostały opisane w punkcie 1.3. wystąpienia pokontrolnego.

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

1.2.1. W poszczególnych latach z okresu 2017–2019 (I kwartał) wpłynęło do Urzędu ogółem 22 728 uchwał i zarządzeń organów j.s.t., w tym: w 2017 r. 9 578 uchwał oraz 69 zarządzeń, w 2018 r. – 10 629 uchwał oraz 29 zarządzeń, w I kwartale 2019 r. – 2 403 uchwały oraz 20 zarządzeń.

W tym okresie do Urzędu przekazano 6 438 uchwał i zarządzeń stanowiących akty prawa miejscowego (w 2017 r. – 2 419²⁹, w 2018 r. – 3 319³⁰, w I kwartale 2019 r. – 700³¹). Na jednego pracownika Oddziału Nadzoru Prawnego przypadało do zweryfikowania około 345 aktów prawa miejscowego w 2017 r., 474 – w 2018 r., 100 – w I kwartale 2019 r. Średnio na jednego pracownika Oddziału Nadzoru Prawnego na jednej dzień roboczy przypadało do zbadania: w 2017 r. – jeden akt prawa miejscowego, w 2018 r. i I kwartale 2019 r. – dwa akty prawa miejscowego.

W latach 2017-2019 (I kwartał) Wojewoda wydał 287 rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub części, z tego: w 2017 r. - 102, w 2018 r. – 120, w I kwartale 2019 r. – 65.

(akta kontroli str. 32-48, 71, 213, 216)

Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczyły następujących sfer działania j.s.t.: planowania przestrzennego, polityki społecznej, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, delegowania uprawnień na inny organ, gospodarowania nieruchomościami, utrzymania czystości i porządku w gminach, oświaty i nauczycieli, zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, ochrony zwierząt, statutów j.s.t., jednostek pomocniczych i jednostek organizacyjnych j.s.t., nazw ulic, przeprowadzania konsultacji, wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, strefy płatnego parkowania.

(akta kontroli str. 32-48, 213-214, 824-825)

Wojewoda w latach 2017–2019 (I kwartał) nie wstrzymał wykonania uchwały będącej aktem prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 214)

Kierownik Oddziału Nadzoru Prawnego wyjaśniła, że Wojewoda nie wstrzymywał w okresie objętym kontrolą wykonania aktów prawa miejscowego wydawanych

²⁹ Województwo – 31, powiaty – 191, gminy – 2 197.

³⁰ Województwo - 25, powiaty – 243, gminy – 3 051.

³¹ Województwo – 10, powiaty – 65, gminy – 625.

przez organy j.s.t., co jest konsekwencją przyjętego sposobu postępowania dotyczącego ich publikacji – akty te są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym dopiero po dokonaniu oceny zgodności z prawem, a w przypadku stwierdzenia nieważności części – akt jest publikowany wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym, zaś kiedy stwierdzenie nieważności obejmuje cały akt prawa miejscowego – wówczas nie jest on ogłaszany. Taki tryb powoduje, że nie istnieje niebezpieczeństwo wejścia w życie przepisów istotnie naruszających prawo, w związku z tym, nie występuje konieczność wstrzymania wykonania uchwały bądź zarządzenia będącego aktem prawa miejscowego, dla którego warunkiem sine qua non wejścia w życie jest co najmniej jego promulgowanie.

(akta kontroli str. 824)

W badanym okresie w jednym przypadku (w 2017 r.) Wojewoda skierował do organu j.s.t. wskazanie, że akt prawa miejscowego został wydany z naruszeniem prawa. Odnosiło się ono do uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W uzasadnieniu wskazania Wojewoda zauważył, że ustalając zasady dotyczące zabudowy i zagospodarowania terenów oraz zasady obsługi komunikacji rada gminy wykroczyła poza zakres planu miejscowego określając w uchwale, że przy zagospodarowaniu terenu obowiązywała zasada lokalizacji jednego jednorodzinnego budynku mieszkalnego na jednej działce budowlanej określonej w planie, co w ocenie organu nadzoru stanowiło zbyt głęboką ingerencję w konstytucyjne chronione prawo własności nieruchomości i mogło stanowić nadużycie władztwa planistycznego.

(akta kontroli str. 14-16, 214)

1.2.2. W przypadku aktów prawa miejscowego (stanowionych w okresie objętym kontrolą przez organy gmin) dotyczących trzech obszarów: gospodarowania nieruchomościami, utrzymania czystości i porządku oraz zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, Wojewoda wydał w latach 2017–2019 (I kwartał) ogółem 26 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność (w całości lub części) aktu prawa miejscowego, z tego: cztery w obszarze gospodarowania nieruchomościami, 12 – dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, 10 – dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Podstawą stwierdzenia w tych przypadkach nieważności aktu w całości bądź części stanowiły następujące nieprawidłowości w stanowieniu prawa miejscowego: naruszenie przepisu delegacji ustawowej (przekroczenie granic delegacji ustawowej, tj. normowanie spraw, co do których brak jest upoważnienia rady gminy³², nieuregulowanie wszystkich wymienionych w przepisie kwestii³³); wprowadzenie postanowień sprzecznych z przepisami prawa, zawartych w aktach hierarchicznie wyżej usytuowanych – w szczególności ustawach, rozporządzeniach³⁴; niedochowanie wymaganej przez przepisy prawa procedury

³² Np. Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym nr P-1.4131.39.2018.AB z 21.02.2018 r. uznał za nieuprawniony zapis, iż właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymania miejsc na ustawienie pojemników do gromadzenia odpadów w należytym porządku wskazując, że rada gminy nie ma kompetencji do wprowadzania obowiązku utrzymywania w należytym porządku miejsc gromadzenia odpadów, ponieważ delegacja ustawowa obejmuje jedynie uprawnienie do określenia warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Działanie rady stanowiło przekroczenie upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm.), dalej: ustawa o utrzymaniu czystości.

³³ Np. Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym z 7.11.2018 r. nr P-1.4131.332.2018.AB wskazał, że regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest niepełny, gdyż nie zawierał kwestii z art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2019 r. poz. 1437), dalej: ustawa o zaopatrzeniu w wodę, tj. nie określał sposobu rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach.

³⁴ Np. Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym z 31.07.2017 r. nr P-1.4131.284.2017.K stwierdził, iż zawarte w regulaminie utrzymania czystości i porządku uregulowanie dotyczące odpadów medycznych lub weterynaryjnych jest nieuprawnione, ponieważ art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości pozwala na objęcie

wydania danego aktu (w szczególności niezasięgnięcie opinii innych organów bądź podmiotów³⁵).

(akta kontroli str. 214, 301-306, 419-422, 455-460, 550-551, 555-557)

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

1.3.1. Spośród 287 wydanych w latach 2017-2019 (I kwartał) rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego badaniem objęto dokumentację dotyczącą 20 rozstrzygnięć wybranych losowo³⁶. Analiza wykazała, iż w przypadku 17 postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktu Wojewoda pisemnie zawiadomił organy j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego (z podaniem przepisu prawa, który został naruszony), a w trzech przypadkach wystosował do tych jednostek pisma, w trybie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, zobowiązujące do złożenia określonych dokumentów lub udzielenia informacji.

(akta kontroli str. 21-23, 25-27)

Dyrektor Wydziału Prawnego wyjaśniła: *postępowanie nadzorcze nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁷, gdzie zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego jest obligatoryjne w przypadkach opisanych w art. 61 § 4 k.p.a. (...) nakaz odpowiedniego stosowania przepisów oznacza – jak argumentuje NSA w wyroku z dnia 19.12.2012 r. sygn. akt II FSK 1295/11, że konkretny przepis prawa albo stosuje się wprost (bez żadnych modyfikacji), albo stosuje się go z modyfikacjami, bądź też nie stosuje się w ogóle, przy czym o zakresie odpowiedniego stosowania decyduje cel i specyfika regulacji, w ramach której dany przepis ma być stosowany odpowiednio. Zastosowanie konstrukcji prawnej odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. wymaga uwzględnienia przedmiotu regulacji postępowania nadzorczego wojewody. Przepisy ustaw kształtujących ustrój j.s.t. przewidują, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz marszałek przekazują organom nadzoru uchwały podjęte przez organy stanowiące j.s.t. w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia. (...) Dzień, w którym do organu nadzoru wpływają uchwały rozumieć trzeba zatem jako dzień wszczęcia postępowania, które potencjalnie może się zakończyć wydaniem rozstrzygnięcia*

regulacją regulaminu czystości jedynie odpadów komunalnych, odpady medyczne i weterynaryjne nie są odpadem komunalnym w świetle definicji ustawowej z ustawy o odpadach i stanowią odrębną kategorię odpadów. Kwestie te zostały unormowane w ustawie o odpadach i wobec tego nie należą do właściwości rady gminy. Ponadto Wojewoda wskazał na nieuprawniony zapis w Regulaminie czystości, że zabrania się użytkownikom nieruchomości wylewania nieczystości ciekłych, ich wprowadzania do gruntu, rowów itp., gdyż kwestie te zostały uregulowane w ustawie Prawo ochrony środowiska i Prawo wodne, co wyłącza uprawnienie gminy do ujmowania ich w regulaminie czystości.

³⁵ Np. Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym z 5.12.2018 r. nr P-1.4131.374.2018.KD stwierdził nieważność uchwały w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków z uwagi na jego przyjęcie bez obligatoryjnego uzyskania opinii organu regulacyjnego, tj. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

³⁶ Po dziesięć rozstrzygnięć nadzorczych z 2017 r. i 2018 r., tj. nr: P-1.4131.55.2017.AB z 27.02.2017 r.; P-1.4131.187.2017.AB z 5.05.2017 r.; P-1.4131.333.2017.EM z 23.10.2017 r.; P-1.4131.177.2017.KD z 28.04.2017 r.; P-1.4131.19.2017.K z 20.01.2017 r.; P-1.4131.255.2017.K z 5.07.2017 r.; P-1.4131.183.2017.KD z 5.05.2017 r.; P-1.4131.325.2017.KD z 10.10.2017 r.; P-1.4131.105.2017.AS z 6.04.2017 r.; P-1.4131.20.2017.EM z 18.01.2017 r.; P-1.4131.32.2018.EM z 12.02.2018 r.; P-1.4131.94.2018.K z 7.05.2018 r.; P-1.4131.159.2018.KD z 17.07.2018 r.; P-1.4131.243.2018.AA z 25.09.2018 r.; P-1.4131.244.2018.AB z 8.10.2018 r.; P-1.4131.263.2018.KN z 15.10.2018 r.; P-1.4131.278.2018.AB z 18.10.2018 r.; P-1.4131.364.2018.EM z 23.11.2018 r.; P-1.4131.367.2018.KD z 28.11.2018 r.; P-1.4131.434.2018.KD z 18.12.2018 r.

³⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.; dalej: k.p.a.

nadzorczego. Postępowanie nadzorcze toczy się zatem za wiedzą organów j.s.t., bowiem to ich działanie, polegające na przekazaniu organowi nadzoru uchwał – w istocie powoduje jego wszczęcie. W okresie nadzorczym organy j.s.t. mają pełne prawo przysyłać do organu wyjaśniania, dokumenty, które z ich punktu widzenia mają wpływ na ocenę ich legalności, zaś organ nadzoru zobowiązany jest je przeanalizować i zbadać ich znaczenie i wagę dla dokonywanej oceny. Podobny pogląd wyraził WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 23.11.2010 r., sygn. akt II SA/Sz 809/10 (...). Wojewoda ma wiedzę dotyczącą wyrażanego w orzeczeniach sądów administracyjnych poglądu o obowiązku organu nadzoru zawiadamiania organu j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego. Uwzględniając to stanowisko, w celu uniknięcia ewentualnego zarzutu sformułowanego na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego, który skutkować może uchYLENIEM aktu nadzoru, wojewoda wypełnia ww. obowiązek, przyjmując jednocześnie, wobec braku szczególnych unormowań (...) w zakresie formy „wszczęcia postępowania”, że wszczęcie postępowania następuje z chwilą dokonania pierwszej czynności w sprawie (tak w wyroku NSA z dnia 10.04.2018 r. sygn. akt II OSK 137/18). Jako taką należy rozumieć wystosowane na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 80 ustawy o samorządzie województwa żądania o udzielenie informacji i danych niezbędnych do wykonania funkcji nadzorczych. (...) we wskazanych przypadkach, w których takie żądania zostały do organów j.s.t. przesłane, nie wszczynano odrębnymi pismami postępowania nadzorczego, uznając, że z dniem doręczenia żądań, organy j.s.t. zostały zawiadomione o wszczęciu postępowań nadzorczych, co dawało im pełną gwarancję wysłuchania, zgłaszania uwag, przedstawienia stanowiska czy innej formy udziału w postępowaniu nadzorczym przed wojewodą. (...) żadna z j.s.t.: Szczecinek, Białogard czy Ustronie Morskie nie kwestionowała postępowania Wojewody w kontekście niezawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego. (akta kontroli str. 28-29)

W przypadku 19 z ww. 20 postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego zawiadomienia o ich wszczęciu (16) oraz pisma (trzy) w trybie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym zostały przekazane w terminie od jednego do 20 dni od daty przedłożenia aktu Wojewodzie przez j.s.t., a w przypadku jednego - po upływie 23 dni³⁸.

(akta kontroli str. 21-23, 127)

Dyrektor Wydziału Prawnego wyjaśniła: (...) to organ wykonawczy j.s.t. jest zobligowany do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy (...). Obowiązkiem wojewody (...) jest weryfikacja uchwał pod kątem ich zgodności z prawem. Organy j.s.t. mają wiedzę, że od dnia wpływu uchwały do wojewody biegnie 30-dniowy termin na jej weryfikację i ewentualne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego. (...) Udział zatem organu j.s.t. w postępowaniu nadzorczym (...) nie nosi znamion uprawnienia – do czynnego udziału – jakie przysługuje stronie w postępowaniach przed organem administracji publicznej w indywidualnych sprawach, kończących się wydaniem decyzji administracyjnej, kształtującej prawa i obowiązki strony. W odniesieniu do uchwały nr LI/275/2018 Rady Miejskiej w Drawnie (...) zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego zostało przesłane do jednostki za pośrednictwem platformy e-PUAP (...) po upływie 23 dni od dnia wpływu uchwały do organu nadzoru. (...) jednostka nie skorzystała z prawa do zajęcia stanowiska poprzez złożenie wyjaśnień bądź przedłożenia dodatkowych dokumentów bądź informacji. (...) nie w każdych okolicznościach możliwe jest

³⁸ W postępowaniu dotyczącym uchwały nr LI/275/2018 Rady Miejskiej w Drawnie z 18.10.2018 r. j.s.t. nie podnosiła zbyt późnego zawiadomienia o wszczęciu postępowania, rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane w ustawowym 30-dniowym terminie.

zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunkowo krótkim terminie z uwagi na skalę obowiązków pracownika, który nierzadko w ciągu miesiąca bada kilkadziesiąt uchwał (...) żaden przepis prawa nie określa organowi nadzoru sztywnych terminów ani w tym zakresie, ani też wprost nie formułuje wymogu zawiadomienia organu j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego (...). W ww. przypadku rozstrzygnięcie nadzorcze wyeliminowało z obrotu prawnego część postanowień tej uchwały, która była oczywiście sprzeczna z prawem. (...) Gmina polemiki nie podjęła, mimo że miała zapewnioną taką możliwość.

(akta kontroli str. 135-136)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda wszczął 185 postępowań, które nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego. Przyczynami odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia były: zmiany uchwał przez organy j.s.t. we własnym zakresie – 157 przypadków, uwzględnienie przez Wojewodę wyjaśnień złożonych przez gminy – 21 przypadków, przeprowadzenie szczegółowych analiz uchwał przez Wydział Prawny, z których wynikało ostatecznie, że oceniany akt nie narusza prawa – sześć przypadków.

(akta kontroli str. 114-120)

Ponadto w jednym przypadku³⁹ Wojewoda odstąpił od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, uznając, że naruszenie prawa nie miało istotnego charakteru, wydając - po 49 dniach od doręczenia Wojewodzie uchwały - wskazanie, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

(akta kontroli str. 14-16)

Wojewoda wyjaśnił: (...) termin 30 dni ustawodawca określił wyłącznie w ustępie 1 art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, a co za tym idzie odnosi się on wprost (i jedynie) do stwierdzenia nieważności aktu organu j.s.t., którym nie jest wskazanie, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa (to bowiem wydawane jest właśnie w braku podstaw do stwierdzenia nieważności). Ustawa stanowi jednoznacznie, że w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia organ nadzoru orzeka o nieważności. Analogicznej regulacji nie umieszczono w ustępie 4 art. 91 tej ustawy. Gdyby wolą ustawodawcy było przepisanie terminu dla czynności nadzorczych określonych także w tym przepisie, z całą pewnością uczyniłby to w ustawie ustrojowej. W postępowaniu nadzorczym różnica pomiędzy stwierdzeniem nieważności a wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa polega na tym, że na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały, pozbawiając ją mocy obowiązującej, w przypadku zaś wskazania nieistotnego naruszenia prawa nie orzeka on o mocy obowiązującej uchwały, a jedynie wskazuje na uchybienia, które nie mają żadnej mocy w zakresie obowiązywania uchwały w obrocie prawnym – nie jest więc aktem nadzoru o charakterze władczym, lecz wyłącznie mającym znaczenie dla prawidłowości postępowania w działaniach przyszłych (wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1799/16). W razie wskazania nieistotnego naruszenia prawa uchwała pozostaje w obrocie prawnym, mając pełną moc wywoływania przewidzianych w niej skutków prawnych. (...) wskazanie naruszenia prawa dotyczące uchwały nr XXX/197/17 Rady Gminy Kobylanka z dnia 30 marca 2017 r. (...), będące aktem nadzoru wojewody, jednak nie rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzającym nieważność uchwały, wydane zostało po upływie 30 dni od dnia wpływu tego aktu do Wojewody, co – z uwagi na nieuregulowanie tej kwestii w przepisach ustawowych – było prawidłowe.

(akta kontroli str. 68-70)

³⁹ Dotyczącym uchwały nr XXX/197/17 Rady Gminy Kobylanka dnia z 30 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W 71 przypadkach⁴⁰ (ze 157), w których organy j.s.t. zobowiązały się w trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego do wprowadzenia zmian w przedłożonym do nadzoru akcie bądź jego uchylenia, Wojewoda odstąpił od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Zmiana tych uchwał przez organy j.s.t. nastąpiła w okresie od 31 do 314 dni od daty ich przekazania Wojewodzie. W 56 przypadkach nastąpiło to w okresie do dwóch miesięcy, w 12 przypadkach – powyżej dwóch do trzech miesięcy oraz w trzech przypadkach - powyżej trzech miesięcy (tj. 93 dni, 185 oraz 314 dni) od daty ich przekazania Wojewodzie.

Na podstawie próby 10 takich spraw⁴¹ (z 71, tj. 14%) stwierdzono, że w dziewięciu przypadkach inicjatorem takiego postępowania był organ nadzoru, który w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego wysyłanych do j.s.t., jednocześnie (na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym) zwracał się z prośbą o udzielenie informacji, czy organy gmin podejmą we własnym zakresie działania zmierzające do dostosowania uchwały do przepisów powszechnie obowiązujących. W jednym przypadku inicjatorem takiego postępowania była gmina, która w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, pisemnie wyraziła wolę zmiany uchwały na kolejnej sesji rady. Trzy (z 10 takich pism) zostały podpisane przez Dyrektora Wydziału Prawnego, sześć – przez kierownika Oddziału Nadzoru Prawnego oraz jedno przez głównego specjalistę Wydziału Prawnego. Osiem aktów prawa miejscowego, w stosunku do których zastosowano taki tryb postępowania, nie zostało opublikowanych przez Wojewodę, ponieważ j.s.t. wycofały wnioski o ich publikację, w przypadku dwóch – publikacja nastąpiła odpowiednio po trzech i 24 dniach od daty przesłania aktu prawa miejscowego do opublikowania w Dzienniku Urzędowym.

(akta kontroli str. 114-120, 133-134, 141)

Wicewojewoda wyjaśnił, że zgodnie z przyjętą (...) praktyką obowiązującą w okresie objętym kontrolą, wszczynając postępowanie nadzorcze w odniesieniu do aktu podjętego przez organ j.s.t., organ nadzoru kierował do organu j.s.t. zapytanie czy wyraża on wolę dostosowania we własnym zakresie aktu do stanu zgodnego

⁴⁰ Tj. Gościno akt nr XXXII/192/16-31 dni, Szczecinek akt nr XXXIV/309/2016-34 dni, Malechowa akt nr XXIV/189/2016-83 dni, Czaplinek akt nr XXVIII/256/16-50 dni, Białogard akt nr XXXII/205/2017-48 dni, Mielno akt nr XXXII/383/2017-53 dni, Biesiekierz akt nr XXVIII/214/17-51 dni, Ustronie Morskie akt nr XXX/217/2017-31 dni, Ustronie Morskie akt nr XXX/218/2017-31 dni, Darłowo akt nr XXXI.272.2017-35 dni, Darłowo akt nr XXXIII/259/2017-37 dni, Kozielice akt nr XIX/124/17-35 dni, Goleniów akt nr XXVIII/329/17-43 dni, Goleniów akt nr XXVIII/330/17-43 dni, Radowo Małe akt nr XIX/102/2017-33 dni, Nowogard akt nr XXXIX/255/17-47 dni, Przybiernów akt XIX/167/17-60 dni, Darłowo akt nr XXXIII.305.2017-46 dni, Biały Bór akt nr XXVIII/204/2017-51 dni, Mielno akt nr XXXIV/411/2017-172 dni, Gryfice akt nr XXIX/187/17-54 dni, Borne Sulinowo akt nr XXXIII/361/2017-48 dni, Kamień Pomorski akt nr XXII/141/2017-70 dni, Borne Sulinowo akt nr XXXIII/362/2017-48 dni, Malechowo akt nr XXVI/220/2017-51 dni, Karlino akt nr XXX/257/17-48 dni, Rewal akt nr XLVII/260/17-314 dni, Wierzchowo akt nr XXX/169/2017-52 dni, Postomino akt nr XXXII/325/17-185 dni, Tuczno akt nr XXXIII/243/2017-53 dni, Widuchowe akt nr XXI/236/2017-82 dni, Ploty akt nr XXXII/225/2017-53 dni, Moryń akt nr XXIV/185/2017-76 dni, Dobra akt nr XXVIII/167/2017-65 dni, Lipiany akt nr XXVIII/200/2017-88 dni, Przybiernów akt nr XXII/186/17-36 dni, Pelczyce akt nr XXI.157.2017-45 dni, Biały Bór akt nr XXXII/235/2017-33 dni, Choszczno akt nr XXIX/217/2017-34 dni, Pelczyce akt nr XXII.168.2017-54 dni, Goleniów akt nr XXXV/435/17-51 dni, Dobra akt nr XXXI/181/2017-36 dni, Drawsko Pomorskie akt nr LI/367/2017-55 dni, Drawsko Pomorskie akt nr LI/366/2017-55 dni, Chociwel akt nr XXIX/176/17-36 dni, Wałcz akt nr XL/248/2017-50 dni, Przelewice akt nr XXXII/274/2017-55 dni, Przelewice akt nr XXXII/273/2017-55 dni, Biały Bór akt nr XXXV/255/2017-31 dni, Mieszkowice akt nr XXX/263/2018-86 dni, Barlinek akt nr XLIX/429/2018-55 dni, Cedynia akt nr XXXII/327/2018-34 dni, Przybiernów akt nr XXVI/215/18-93 dni, Rymań akt nr XXXIV/198/18-81 dni, Świerżno akt nr XXXIV/221/2018-55 dni, Nowogard akt nr LVI/382/2018-50 dni, Ploty akt nr XLIII/285/2018-51 dni, Chociwel akt nr XXXVI/223/18-51 dni, Wierzchowo akt nr XLIV/234/2018-52 dni, Chociwel akt nr XXXVI/224/18-51 dni, Resko akt nr XXXVII/314/18-40 dni, Resko akt nr XXXVII/313/18-40 dni, Darłowo akt nr XLIX.483.2018-53 dni, Sianów akt nr LV/369/2018-55 dni, Radowo Małe akt nr XXIX/155/2018-92 dni, Szczecinek akt nr LVIII/592/2018-43 dni, Bobolice akt nr XXXVIII/326/18-84 dni, Moryń akt nr XXXIII/252/2018-81 dni, Wałcz akt nr XXXVII/221/2018-58 dni, Ploty akt nr XLVI/308/2018-44 dni, Bobolice akt nr IV/40/19-52 dni.

⁴¹ Wybranych celowo z najdłuższym okresem licznym od wpływu aktu prawa miejscowego do Urzędu a zmianą uchwały przez radę gminy, tj.: Malechowa, akt nr XXIV/189/2016 - 83 dni, Mielna, akt nr XXXIV/411/2017-172 dni, Rewala, akt nr XLVII/260/17 - 314 dni, Postomina, akt nr XXXII/325/17-185 dni, Widuchowej, akt nr XXI/236/2017 - 82 dni, Lipian, akt nr XXVIII/200/2017 - 88 dni, Mieszkowic, akt nr XXX/263/2018 - 86 dni, Przybiernowa, akt nr XXVI/215/18 - 93 dni, Radowo Małe, akt nr XXIX/155/2018 - 92 dni, Bobolic, akt nr XXXVIII/326/18 - 84 dni.

z prawem. Praktyka taka (...) w pełni uwzględniała przyznaną jednostkom podziału terytorialnego ustawową samodzielność i samorządność, w ramach której jednostka uprawniona jest do naprawienia popełnionego przez siebie błędu. W przypadku otrzymania od organu j.s.t. informacji o braku woli dokonania zmiany aktu lub też braku odpowiedzi na zawiadomienie, Wojewoda w ustawowo wyznaczonym terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały/zarządzenia stwierdzał nieważność aktu w całości, bądź w części. W pozostałych przypadkach oczekiwano na zmianę aktu przez właściwy organ j.s.t., co dokonywane było zwykle na najbliższej sesji rady, a w przypadku zarządzeń organów wykonawczych – niezwłocznie. Mając na względzie fakt, iż organy stanowiące j.s.t., będące organami kolegialnymi, obradują na sesjach zwoływanych (...) w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał, zdarzało się, iż zmiana aktu (...) następowała po upływie trzydziestodniowego terminu do stwierdzenia nieważności aktu przez organ nadzoru. Częstą przyczyną dokonania zmiany aktu w terminie późniejszym była też konieczność przeprowadzenia przed podjęciem aktu zmieniającego prawem wymaganej procedury (uzyskanie opinii, uzgodnienia innych organów). Należy zauważyć, co istotne, iż organy stanowiące j.s.t. zawsze wywiązywały się z zobowiązania wyrażonego w pismach kierowanych do Wojewody dokonania zmiany aktu, choć nie zawsze następowało to w terminie wskazanym przez przewodniczącego organu. Z tego też względu, odstąpiono od formułowania w zawiadomieniach o wszczęciu postępowań nadzorczych, dotyczących budzących wątpliwości prawne aktów organów j.s.t., zapytań (...), zaś zmiana przez organ j.s.t. uchwały we własnym zakresie możliwa aktualnie jest jedynie wówczas, gdy nastąpi przed upływem terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

(akta kontroli str. 121-122)

W latach 2017-2019 (I kwartał) Wojewoda nie umarzał w sposób formalny wszczętych postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego.

Wojewoda wyjaśnił: *wobec zakreslenia dla organów nadzoru terminu zawitego na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności aktu organu gminy, przyjąć należy, że postępowanie nadzorcze kończy się z mocy prawa z upływem 30 dni od dnia doręczenia organowi nadzoru uchwały bądź zarządzenia organu gminy.*

(akta kontroli str. 31)

1.3.2. Z 287 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność aktów prawa miejscowego⁴², 286 zostało wydanych terminowo, tj. przed upływem 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia Wojewodzie. Jedno rozstrzygnięcie nadzorcze, wydano w terminie 31 dni, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 32-48)

W Urzędzie funkcjonował teleinformatyczny system EZD, który służył do dokumentowania przebiegu załatwiania spraw oraz wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie.

Na podstawie analizy 50 uchwał (aktów prawa miejscowego)⁴³, co do których Wojewoda nie wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności, stwierdzono, że:

⁴² Wydanych przez Wojewodę w latach 2017-2019 (I kwartał).

⁴³ Tj. podjętych w 2017 i 2018 r., wybranych losowo.

- wszystkie akty stanowione przez organy j.s.t., które wpłynęły do Urzędu, zostały objęte nadzorem Wojewody i zbadane (co do ich zgodności z prawem) w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia ich doręczenia, co zostało udokumentowane w systemie EZD (ze wskazaniem daty zakończenia sprawdzenia aktu prawa miejscowego przez pracownika) oraz w wersji papierowej poprzez zamieszczenie adnotacji przez pracownika zajmującego się weryfikacją/oceną legalności danej uchwały na piśmie przewodnim, przy którym akt został przesłany organowi nadzoru;
- w systemie EZD (w zakładce „historia dokumentu”) była widoczna całość prowadzonych wobec danych uchwał czynności, w tym, kiedy sprawy zostały zarejestrowane, którzy pracownicy Wydziału Prawnego i kiedy otrzymali do weryfikacji dane uchwały, wszelkie pisma dotyczące nadesłanych aktów oraz kiedy sprawy zostały zakończone⁴⁴;
- system EZD zawierał informacje dotyczące terminu, do którego najpóźniej mogło być wydane rozstrzygnięcie nadzorczego w przypadku przekazania do nadzoru aktu prawa miejscowego (siedem dni przed upływem ww. terminu pojawiał się znak „!” podświetlony na czerwono);
- w każdym momencie możliwy był wgląd kierownictwa Wydziału Prawnego w daną sprawę w celu weryfikacji przebiegu postępowania i sprawdzenia daty jego zakończenia, bez konieczności wglądu do dokumentacji źródłowej;
- spośród ww. próby 50 uchwał cztery uchwały⁴⁵ zostały zweryfikowane pod względem ich legalności⁴⁶ przez Dyrektora Wydziału Prawnego⁴⁷ w ramach comiesięcznego przeglądu 21 uchwał j.s.t.

(akta kontroli str. 51-54, 60, 147-151, 188-191, 197-198, 210)

1.3.3. W latach 2017-2019 (I kwartał) zaskarżono⁴⁸ do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie⁴⁹ 24 akty prawa miejscowego⁵⁰. W dziewięciu przypadkach Sąd stwierdził ich nieważność, w sześciu przypadkach skarga została przez Sąd oddalona, w czterech odrzucona, w stosunku do pięciu skarg na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK nie wydano jeszcze orzeczenia. Spośród dziewięciu wyroków, uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego, pięć zostało przesłanych Wojewodzie do publikacji w Dzienniku Urzędowym oraz niezwłocznie opublikowanych przez Wojewodę. Sąd przesłał te wyroki do publikacji w terminie od 91 do 200 dni od dnia ich wydania.

(akta kontroli str. 49, 72, 74-77)

Spośród 24 skarg przesłanych do WSA, trzy złożył Wojewoda⁵¹ zarzucając istotne naruszenie art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵². W uzasadnieniu ww. skarg Wojewoda podniósł, że w analizowanych sprawach pozbawienie drogi publicznej kategorii i wyłączenie jej z użytkowania było nieuprawnione, gdyż nie zmieniła się jej funkcja użytkowa i przeznaczenie.

(akta kontroli str. 163-187)

⁴⁴ Pracownik zajmujący się daną sprawą dokonywał jej formalnego zakończenia.

⁴⁵ Tj. uchwały: nr XL/537/18 Rady Powiatu Stargard z 17.10.2018 r., nr XLI/334/2018 Rady Miasta Mirosławiec z 28.05.2018 r., nr XLI/244/18 Rady Gminy Barwice z 25.04.2018 r., nr XLI.395.2017 Rady Gminy Darłowo z 15.11.2017 r.

⁴⁶ Co zostało opisane w pkt 1.1.1. wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁷ Po trzy akty od każdego pracownika.

⁴⁸ Tj. 12 skarg złożył prokurator, cztery - osoby fizyczne, po trzy – osoby prawne i Wojewoda oraz dwie - j.s.t.

⁴⁹ Dalej: WSA lub Sąd, na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym lub art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 50 § 1 i 53 § 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁵⁰ Które zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym w latach 2017-2019 (do 30.03).

⁵¹ Tj. skargi: nr P-1.0552.9.2019.KD z 10.05.2019 r. na uchwałę nr XL/532/18 Rady Powiatu Stargardzkiego z 17.10.2018 r. w sprawie pozbawienia kategorii dróg powiatowych, nr P-1.0552.11.2019.KD z 10.05.2019 r. na uchwałę nr 2581/18 Zarządu Powiatu Stargardzkiego z 13.09.2018 w sprawie wyłączenia dróg z użytkowania, nr P-1.0552.10.2019.KD z 10.05.2019 r. na uchwałę nr 2599/18 Zarządu Powiatu Stargardzkiego z 14.09.2018 r. w sprawie wyłączenia drogi z użytkowania.

⁵² Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, z zm.; dalej: ustawa o drogach publicznych.

Wojewoda wyjaśnił, że: uchwały (...) były przedmiotem postępowań nadzorczych przeprowadzanych w trybie przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, w wyniku których ustalono, że ich podjęcie nastąpiło po spełnieniu wymogów ustawowych, wynikających z art. 10 ust. 2 w zw. z art. 6a ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Jako, że akty te nie budziły wątpliwości pod względem prawnym, nie stwierdzono ich nieważności. Wpływ do Wojewody pisma Starosty Stargardzkiego i sformułowane w nim twierdzenie, iż aktualne drogi, o których mowa w ww. uchwałach organów Powiatu Stargardzkiego, posiadają status dróg wewnętrznych, spowodowały konieczność dokonania ponownej oceny przedmiotowych aktów, jednak pod kątem faktycznej funkcji jaką drogi pełnią w ruchu drogowym i związanej z tym możliwości skorzystania przez organy Powiatu z kompetencji określonych w przepisach art. 10 ust. 2 w zw. z art. 6a ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Przeprowadzone postępowanie wyjaśniające wykazało, że drogi będące przedmiotem uchwał nr XL/532/18, nr 2581/18 i nr 2599/18 nie utraciły swej funkcji, użytkowane są w sposób dotychczasowy, tj. taki jak przed wejściem w życie powyższych aktów, niedopuszczalne było zatem pozbawienie dróg kategorii i wyłączenie ich z użytkowania. Z tego względu Wojewoda wniósł na ww. akty skargi do WSA w Szczecinie.

(akta kontroli str. 193-195)

W okresie objętym kontrolą organy j.s.t. złożyły cztery skargi do WSA (wszystkie w 2017 r.) na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody. Wszystkie skargi Wojewoda przesłał do Sądu, nie zmieniając swojego rozstrzygnięcia nadzorczego. W jednym przypadku, dotyczącym uchwały podjętej w sprawie zmiany nazwy ulicy, Sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze w całości. W pozostałych trzech przypadkach skargi zostały oddalone.

(akta kontroli str. 50)

1.3.4. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki sporów kompetencyjnych pomiędzy Wojewodą a Regionalną Izbą Obrachunkową.

(akta kontroli str. 31)

1.3.5. W zakresie występowania pomiędzy Wojewodą, a j.s.t. sporów dotyczących właściwego klasyfikowania aktów przesłanych do nadzoru, Wojewoda wyjaśnił: zdarzyły się przypadki, w których organ j.s.t. wadliwie identyfikował charakter norm zawartych w uchwałach, w efekcie czego akt prawa miejscowego zawierał zapis o wejściu w życie „z dniem podjęcia” i odwrotnie, uchwała niezawierająca norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym zawierała przepis uzależniający wejście w życie od publikacji w Dzienniku Urzędowym. W pierwszym przypadku, a więc w sytuacji, gdy akt prawa miejscowego nie przewidywał wymogu publikacji – organ nadzoru stwierdzał nieważność aktu w całości, natomiast w drugim, tj. wówczas, gdy uchwała niebędąca aktem prawa miejscowego zawierała przepis uzależniający jej wejście w życie od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym – organ nadzoru stwierdzał nieważność jedynie wadliwego postanowienia o wejściu w życie.

(akta kontroli str. 31)

1.3.6. Badaniem w zakresie stosowania jednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień aktów regulujących tę samą sferę działalności⁵³ objęto 15 uchwał organów j.s.t., co do których Wojewoda nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego, z trzech grup tematycznych:

- cztery akty prawa miejscowego dotyczące gospodarowania nieruchomościami,

⁵³ W oparciu o wszystkie 26 rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących badanych grup tematycznych, w których Wojewoda stwierdził w całości lub części nieważność uchwały.

- sześć aktów prawa miejscowego dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (taryfy i regulaminy),
- pięć aktów prawa miejscowego dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminach.

(akta kontroli str. 348-355)

Żadna z objętych badaniem czterech uchwał⁵⁴ z zakresu gospodarowania nieruchomościami nie zawierała postanowień analogicznych jak zakwestionowane przez Wojewodę w rozstrzygnięciach nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał j.s.t. w tej grupie tematycznej.

(akta kontroli str. 348-355)

Trzy z sześciu poddanych analizie aktów prawa miejscowego⁵⁵, dotyczące zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, zawierały postanowienia analogiczne jak zakwestionowane przez Wojewodę w rozstrzygnięciach nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał j.s.t. w tej grupie tematycznej, tj. uchwała nr II/10/18 Rady Gminy w Biesiekierzu z 28.11.2018 r.⁵⁶; nr IV/20/2018 Rady Miejskiej w Barlinku z 20.12.2018 r.⁵⁷ oraz nr V/30/2019 Rady Gminy Banie z 15.11.2019 r.⁵⁸

⁵⁴ Tj. uchwały nr: LXVI/507/2018 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Drawsko Pomorskie; VII/SXXXIII/222/17 zmieniająca uchwałę Nr VI/SXLVI/262/14 Rady Miasta Wałcz z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mienie komunalne Gminy Miejskiej Wałcz; XLVI/262/2017 w sprawie zmiany uchwały Nr XXVI/156/2008 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 30 maja 2008 r. w sprawie określenia ogólnych zasad gospodarowania nieruchomościami niezabudowanymi stanowiącymi własność Gminy Miejskiej Sławno; XXV/333/2017 w sprawie określenia zasad prowadzenia przez Wójta Gminy Dobra gospodarki nieruchomościami Gminy Dobra w zakresie wynajmowania i wydzierżawiania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

⁵⁵ Tj. uchwały nr: XXXVIII/327/17 Rady Miejskiej w Pyrzycach w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków z 29.06.2017 r.; II/10/18 Rady Gminy w Biesiekierzu w sprawie zatwierdzenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Biesiekierz z 28.11.2018 r.; IV/20/2018 Rady Miejskiej w Barlinku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Barlinek z 20.12.2018 r.; II/016/2018 Rady Miejskiej w Nowym Warpnie z 19.12.2018 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Nowe Warpno”; V/30/2019 Rady Gminy Banie z 15.03.2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Banie; III/17/2018 Rady Miejskiej w Chojnie z 13.12.2018 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Chojna.

⁵⁶ W uchwale nr II/10/18 Rady Gminy w Biesiekierzu w sprawie zatwierdzenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Biesiekierz z 28.11.2018 r. wskazano, w § 8 pkt 7, że w przypadku kradzieży wodomierza, zerwania plomb, zawinionej przez Odbiorcę niesprawności lub uszkodzenia wodomierza, Odbiorca jest zobowiązany do pokrycia dodatkowych kosztów poniesionych przez Przedsiębiorstwo: kosztów wodomierza i plomb wodomierzowych wraz z ich montażem, zgodnie z cennikiem usług Przedsiębiorstwa. Rozstrzygnięciem nadzorczym nr P-1.4131.354.2018.AB z 19.11.2018 r. do uchwały nr XLII/327/2018 Rady Miejskiej w Węgorzynie Wojewoda wskazał na nieważność zapisu (w Regulaminie § 9 ust. 5), że odbiorca usług ponosi koszty zamontowania nowego wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego w przypadku kradzieży, uszkodzenia wodomierza, zerwania plomb lub innej zawinionej przez odbiorcę usług niesprawności wodomierza lub urządzenia pomiarowego. W myśl art. 15 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu w wodę koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowego – odbiorca usług. Prawodawca nie przewidział od tej reguły wyjątków ani nie upoważnił rady gminy do ich określania w akcie prawa miejscowego, jakim jest Regulamin.

⁵⁷ W uchwale nr IV/20/2018 Rady Miejskiej w Barlinku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Barlinek z 20.12.2018 r. wskazano, w § 31 ust. 9, że w przypadku reklamacji wskazań wodomierza głównego, reklamację uwzględnia się, o ile kontrola metrologiczna potwierdzi nieprawidłowość działania tego wodomierza. W przypadku nieuwzględnienia reklamacji, Odbiorca usług pokrywa koszty opinii metrologicznej oraz koszty związane z montażem, demontażem i transportem. Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym Nr P-1.4131.382.2018.AS z 12.12.2018 r. do uchwały nr XXIX/247/18 Rady Gminy w Przybiernowie stwierdził, że w Regulaminie (§ 20 ust. 8 zdanie drugie) w sposób nieuprawniony zapisano, że w przypadku nieuwzględnienia reklamacji wskazań wodomierza głównego, odbiorca usług pokrywa koszty sprawdzenia wodomierza. Stosownie do art. 15 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza ponosi przedsiębiorstwo, a urządzenia pomiarowego odbiorca usług. Prawodawca nie przewidział od tej reguły wyjątków i nie upoważnił też rady gminy do ich określania.

⁵⁸ W uchwale nr V/30/2019 Rady Gminy Banie z 15.03.2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Banie wskazano, w § 6 pkt 10, że odbiorca ma obowiązek pokryć koszty wykonane na zlecenie odbiorcy usług ekspertyzy wodomierza głównego

(akta kontroli str. 348-355, 485-508, 535-546, 562-574, 677-697)

Wicewojewoda wyjaśnił, że: (...) brak zakwestionowania postanowienia § 8 pkt 7 uchwały (...) Rady Gminy w Biesiekierzu wynika ze zmiany linii orzeczniczej Wojewody. (...) W treści rozstrzygnięcia nadzorczego podkreślono, że co do prawidłowości zakwestionowanego zapisu (...) nie mógł wypowiedzieć się organ regulacyjny - Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, ponieważ brak go było w projekcie regulaminu przedstawionym Wodom Polskim do zaopiniowania. (...) Nie został on także wprowadzony do Regulaminu na skutek sugestii tego organu. (...) W wyniku analizy kolejnych uchwał j.s.t. (...) jak i przedstawianych przez organ regulacyjny (...) opinii do nich, a także postanowień ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...), organ nadzoru doszedł do przekonania, iż kosztów dodatkowych, o których mowa w § 8 pkt 7 uchwały (...) nie można utożsamiać z kosztami wymienionymi w art. 15 ust. 3 ustawy. (...) Z tych samych powodów odstąpiono od stwierdzania nieważności zapisów uchwał w przedmiocie uchwalania regulaminów (...) takich, jak zakwestionowane w rozstrzygnięciu nadzorczym z 12.12.2018 r., znak: P-1.4131.382.2018.AS (...). (...) Organ nadzoru, po dokonaniu szczegółowej analizy przedstawianych przez organ regulacyjny (...) opinii do uchwał (...), a także postanowień ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) uznał, że koszty, o których mowa np. w uchwale Rady Miejskiej w Barlinku (...) są kosztami dodatkowymi związanymi ze zgłoszeniem przez odbiorcę nieuzasadnionej reklamacji.

Ponadto Wojewoda odnośnie treści § 6 pkt 10 uchwały Rady Gminy Banie wyjaśnił, że w wyniku analizy kolejnych uchwał organów j.s.t. wpływających do Wojewody (...) i przedstawianych przez organ regulacyjny – (...) opinii do nich, a także postanowień ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) organ nadzoru doszedł do przekonania, iż kosztów dodatkowych, o których mowa np. w ww. § 6 pkt 10 (...) uchwały Nr V/30/2019 Rady Gminy Banie nie można utożsamiać z kosztami wymienionymi w art. 15 ust. 3 ustawy. (...) Ustawodawca w cytowanym unormowaniu wskazuje więc na konkretne koszty, do pokrycia których zobowiązane jest przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, tj. koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego, nie normuje natomiast kwestii kosztów dodatkowych, jak np. wskazane w § 6 pkt 10 ww. aktu (...).

(akta kontroli str. 81-83, 590-666, 821-823)

Trzy z pięciu zbadanych aktów prawa miejscowego⁵⁹ w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach zawierały postanowienia analogiczne jak zakwestionowane w rozstrzygnięciach nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał j.s.t. w tej grupie tematycznej.

w przypadku, gdy wykonania ekspertyza potwierdziła jego prawidłowe działanie. Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym Nr P-1.4131.382.2018.AS z 12.12.2018 r. do uchwały nr XXIX/247/18 Rady Gminy w Przybiernowie stwierdził, że w Regulaminie (§ 20 ust. 8 zdanie drugie) w sposób nieuprawniony zapisano, że w przypadku nieuwzględnienia reklamacji wskazań wodomierza głównego, odbiorca usług pokrywa koszty sprawdzenia wodomierza. Stosownie do art. 15 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza ponosi przedsiębiorstwo, a urządzenia pomiarowego odbiorca usług. Prawodawca nie przewidział od tej reguły wyjątków i nie upoważnił też rady gminy do ich określania.

⁵⁹ Tj. uchwały nr: XXVI/180/2017 Rady Gminy Nowogródek Pomorski z 19.09.2017 r. w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Nowogródek Pomorski; XXXI/248/2017 Rady Gminy w Będzinie z 30.06.2017 r. w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Będzin; XXVIII/293/2017 Rady Miejskiej w Cedyni z 6.09.2017 r. w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Cedynia; LI/304/18 Rady Miejskiej w Gościno z 11.01.2018 r. w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Gościno; VI/44/2019 Rady Miejskiej Białogardu z 27.02.2019 r. w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie Miasta Białogard.

Uchwała nr XXXI/248/17 Rady Gminy w Będzinie z 30.06.2017 r.⁶⁰ zawierała, zakwestionowany w rozstrzygnięciu nadzorczym nr P-1.4131.318.2017.AB z 20.09.2017 r., analogiczny zapis dotyczący hodowców zwierząt domowych, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

W dwóch uchwałach, tj. nr XXVI/180/2017 Rady Gminy Nowogródek Pomorski z 19.09.2017 r.⁶¹ oraz nr XXVIII/293/2017 Rady Miejskiej w Cedyni z 6.09.2017 r.⁶² (w § 14 pkt 8) zawarto postanowienia analogiczne do postanowień zawartych w rozstrzygnięciu nadzorczym nr P-1.4131.462.2017.AB z 28.12.2017 r. w zakresie zakazu wyrzucania gorącego żużlu i popiołu, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 356-374, 385-393, 423-435, 444-454)

Dyrektor Wydziału Prawnego wyjaśniła, że: (...) w celu zapewnienia jednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień uchwał regulujących tę samą sferę działalności j.s.t., bieżący nadzór nad prawidłowością sprawowanego nadzoru, a co za tym idzie jednolitością podejścia interpretacyjnego w takich samych kwestiach prawnych sprawuje – w pierwszej kolejności Kierownik Oddziału Prawnego, który na bieżąco reaguje na zdarzenia mające wpływ na sprawowanie nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t., jest w stałym kontakcie z podległymi pracownikami i konsultuje prawidłowość weryfikacji prawnej wątpliwych przepisów uchwał. Kierownik Oddziału odbywa z podległym mu Oddziałem bieżące (robocze) spotkania, podczas których omawiane są powstałe zagadnienia, dyskutowane poszczególne zapisy aktów prawnych, właśnie w celu zapewnienia takiego samego traktowania takich czy innych postanowień. (...) Dyrektor Wydziału (...) pozostaje w stałym i ścisłym kontakcie z Kierownikiem Oddziału Nadzoru Prawnego, jak i Kierownikiem Zespołu Radców Prawnych i omawia z nimi bieżące problemy prawne pojawiające się w toku nadzoru nad działalnością uchwałodawczą j.s.t. Od 2019 r. Dyrektor Wydziału (...), mając na uwadze konieczność zapewnienia jednolitości w zakresie przypadków stwierdzania nieważności aktów prawa miejscowego, udostępnia w systemie EZD wszystkim pracownikom Oddziału Nadzoru Prawnego wydane przez Wojewodę rozstrzygnięcia nadzorcze, a także opinie prawne wydawane przez radcę prawnego Urzędu. Powyższe czynności (...) są wykonywane stale i na bieżąco. (...) W celu osiągnięcia jednolitego stanowiska organu nadzoru, w Oddziale Nadzoru Prawnego wszyscy pracownicy zajmujący się nadzorem nad stanowieniem prawa przez j.s.t. (...) od lipca 2016 r. mają stanowiska pracy w połączonych ze sobą pokojach, co pozwala na bieżącą wymianę informacji między pracownikami, dotyczącą problemów napotkanych przy ocenie zgodności z prawem aktów (...).

(akta kontroli str. 317, 324-326)

1.3.7. Wszystkie zbadane rozstrzygnięcia nadzorcze (20 z 287 wydanych przez Wojewodę w okresie objętym kontrolą, tj. 7%), zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

(akta kontroli str. 21-23)

⁶⁰ Uchwała nr XXXI/248/2017 Rady Gminy w Będzinie z 30.06.2017 r. w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Będzino.

⁶¹ Uchwała nr XXVI/180/2017 Rady Gminy Nowogródek Pomorski z 19.09.2017 r. w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Nowogródek Pomorski.

⁶² Uchwała nr XXVIII/293/2017 Rady Miejskiej w Cedyni z 6.09.2017 r. w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Cedynia.

1.3.8. W okresie objętym kontrolą Skarb Państwa nie ponosił odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z funkcjonowaniem w obiegu prawnym sprzecznego z ustawą aktu podlegającego nadzorowi Wojewody, w stosunku do którego w ramach przysługujących kompetencji nie uruchomił on odpowiedniego postępowania mającego na celu derogację wadliwego aktu z porządku prawnego lub w związku z unieważnieniem prawidłowej uchwały czy zarządzenia. Natomiast, co do odpowiedzialności j.s.t. z tego tytułu Wojewoda wyjaśnił, że nie posiada takiej wiedzy.

(akta kontroli str. 31)

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

1.4.1. Wojewoda korzystał z prawa do żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy (powiatu, samorządu województwa), koniecznych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych. W tym celu w latach 2017-2019 (I kwartał) wystosował do organów j.s.t. łącznie 980 pism⁶³, tj. 337 – w 2017 r., 539 – w 2018 r. oraz 104 – w I kwartale 2019 r., na podstawie których żądał dodatkowych informacji i danych niezbędnych do oceny legalności aktów organów j.s.t., w szczególności wyjaśnień w przedmiocie trybu postępowania poprzedzającego podjęcie uchwały (np. czy wystąpiono o opinię do odpowiednich organów), podania podstawy prawnej, a także wskazywał na konieczność uzupełnienia załączników, dosłania stosownych dokumentów, wymaganych przy wydaniu danego aktu (np. dokumentacji planistycznej). Pozyskane informacje służyły do stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności aktu (po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego) bądź uznania, że organ j.s.t. działał zgodnie z prawem.

(akta kontroli str. 30, 57-59)

1.4.2. Wojewoda podejmował działania prewencyjne (informacyjne, szkoleniowe) i wspierające wobec j.s.t. w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego. W celu ujednolicenia praktyk stosowanych przez organy j.s.t. przy tworzeniu aktów prawnych i zapobieżenia naruszaniu przepisów prawa, Wojewoda wystosował do j.s.t. w okresie 2017-2019 (I kwartał) łącznie 12 wystąpień, które dotyczyły m.in. sposobu wykładni przepisów prawa, zarówno w sytuacji nowelizacji przepisów prawa jak i powielania w uchwałach przez j.s.t. tego samego rodzaju błędów.

Przykładowo Wojewoda w pismach z:

- 7 i 9 marca 2017 r. poinformował j.s.t. o obowiązku podjęcia przez rady gmin (powiatów) uchwał w sprawie projektu dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego oraz obowiązku zaopiniowania takich aktów przez władze statutowe reprezentatywnych organizacji związkowych;
- 8 sierpnia 2017 r. zaprezentował aktualne orzecznictwo co do liczby radnych uprawnionych do utworzenia klubu, działającego w ramach rady gminy i zwrócił uwagę na formułowanie przepisów statutów gmin (powiatów, województwa) w zakresie zasad tworzenia klubów radnych (w tym rozważenia zasadności przeprowadzenia zmian w obowiązujących statutach) w sposób odpowiadający argumentacji wynikającej z orzecznictwa;
- 4 lipca 2018 r. przypomniał o konieczności formułowania treści aktów prawa miejscowego podejmowanych na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, ze szczególnym uwzględnieniem wytycznych określonych w podejmowanych przez

⁶³ Na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 80 ustawy o samorządzie województwa.

organy stanowiące uchwałach w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, w szczególności literalnego określania wszystkich obligatoryjnych elementów wydawanych zarządzeń;

- 20 listopada 2018 r. wskazał na nowe regulacje prawne (tj. powołanie przez organ stanowiący każdej j.s.t. obligatoryjnej stałej komisji skarg, wniosków i petycji) oraz rozwiązania prawne w zakresie istniejących już instytucji oraz procedur (np. w zakresie zasad tworzenia klubu radnych, trybu głosowania na posiedzeniach sesyjnych, zasad i trybu składania interpelacji i zapytań przez radnych, składania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej) w związku z uchwaleniem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Nadto Wojewoda zwrócił uwagę, że statut jednostki samorządowej nie może zawierać przepisów sprzecznych z aktami wyższej rangi, winien uwzględniać wszystkie zmiany prawne wprowadzone ustawami nowelizującymi; za niedopuszczalne uznał w akcie powtórzenie regulacji ustawowych bądź modyfikację poprzez przepisy aktów niższej rangi;

- 22 stycznia 2018 r. zaprezentował stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, uchwalany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie reguluje praw i obowiązków w sposób powszechny, co wyklucza możliwość przyjęcia go za akt prawa miejscowego zawierającego normy generalne i abstrakcyjne. Mając na uwadze ww. stanowisko Wojewoda zwrócił uwagę na brak podstaw publikowania w Dzienniku Urzędowym uchwał podjętych w oparciu o art. 5a ust. 1 tej ustawy, gdyż nie są one aktami prawa miejscowego;

- 21 lutego 2019 r. przypomniał organom j.s.t. o konieczności zamieszczania w uchwałach stanowiących akty prawa miejscowego (w tym również tych podejmowanych na podstawie przepisu art. 20 ustawy o repatriacji) prawidłowych zapisów o wejściu w życie, przewidujących konieczność ogłoszenia ich w Dzienniku Urzędowym. Zwrócił uwagę, że niewykonanie obowiązku prawidłowej promulgacji aktu prawa miejscowego jest w orzecznictwie uznawane za istotne naruszenie prawa i powoduje nieważność uchwały.

(akta kontroli str. 55-56)

Dodatkowo Wojewoda wyjaśnił, że: *na przełomie lat 2016 i 2017, w związku z reformą oświaty i koniecznością dostosowania przez samorządy sieci placówek oświatowych, organizowane były wspólnie z Zachodniopomorskim Kuratorem Oświaty na terenie powiatów spotkania z przedstawicielami samorządu oraz szkół, na których omawiane były kwestie dotyczące działalności uchwałodawczej organów stanowiących j.s.t. W okresie, którego dotyczy kontrola, w polu zainteresowania organów nadzoru pozostawały także kwestie związane z zadłużaniem się gmin w instytucjach innych niż bank. Pracownicy Wydziału Prawnego na bieżąco w każdym czasie analizują orzecznictwo sądowoadministracyjne oraz rozstrzygnięcia nadzorcze innych wojewodów, w szczególności uwzględniają w toku analizy aktów organów j.s.t. ukształtowane linie orzecznicze Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie.*

(akta kontroli str. 30-31)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda w przypadku trzech uchwał (z 15 badanych) nie zastosował jednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień aktów regulujących tę samą sferę działalności w poszczególnych j.s.t.

a) W uchwale nr XXXI/248/2017 Rady Gminy w Będzinie z 30.06.2017 r. w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Będzino, w § 21 pkt 3 wskazano, że hodowcy zwierząt domowych zobowiązani są spełniać wymogi ustanowione dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy, podczas gdy Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym nr P-1.4131.318.2017.AB z 20.09.2017 r. stwierdzającym nieważność § 21 i 37 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Barlinku z 31.08.2017 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości, porządku i gospodarki odpadami na terenie Gminy Barlinek, wskazał na przekroczenie zakresu ustawowego upoważnienia przez Radę Miejską, ponieważ wprowadziła ona – bez wyraźnego umocowania – pojęcie "hodowcy zwierząt domowych" (poprzez zapis: hodowcy zwierząt domowych zobowiązani są spełniać wymogi ustanowione dla hodujących zwierzęta gospodarskie), którego nie można utożsamiać z pojęciem "osoby utrzymującej zwierzęta domowe" – a tylko w odniesieniu do osób utrzymujących zwierzęta domowe rada gminy może formułować pewnego, ściśle określonego rodzaju obowiązki.

(akta kontroli str. 348-355, 370-384, 423-435)

Wicewojewoda wyjaśnił, że: (...) brak zakwestionowania postanowienia § 21 pkt 3 uchwały (...) wynika ze zmiany linii orzeczniczej Wojewody. Wydając w dniu 20.09.2017 r. rozstrzygnięcie nadzorcze, znak P-1.4131.318.2017.AB, (...) organ nadzoru uwzględnił stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (...). Jednakże szczegółowa analiza regulacji prawnych i praktyki uchwałodawczej doprowadziła do uznania, iż dopuszczalne jest zawarcie (...) zapisów dotyczących hodowców zwierząt domowych, których zdaniem Wojewody – nie sposób uznać za osoby utrzymujące zwierzęta domowe. Unormowanie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w regulaminie wynika wprost z treści art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości (...). W tej sytuacji, wobec braku wyraźnej, oczywistej i bezpośredniej sprzeczności z określonym przepisem prawnym Wojewoda odstąpił od wydawania rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność takich zapisów (...), a ww. akt nadzoru w tym przedmiocie był jednostkowy.

(akta kontroli str. 81-83, 590-593)

NIK zwraca uwagę, że na terenie województwa zachodniopomorskiego w obrocie prawnym znajdowała się uchwała nr XLIII/234/17 Rady Miejskiej w Polanowie z 30.10.2017 r.⁶⁴ zawierająca kwestionowane rozstrzygnięciem postanowienie, a Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym z 21.09.2018 r. P-1.4131.242.2018.AA⁶⁵ ponownie stwierdził nieważność postanowienia zawartego w uchwale Rady Miejskiej w Barlinku, że „hodowcy zwierząt domowych zobowiązani są spełniać wymogi ustanowione dla hodujących zwierzęta gospodarskie”, ze względu na przekroczenie zakresu ustawowego upoważnienia. Tym samym niezastosowanie jednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień aktów regulujących tę samą sferę działalności w poszczególnych j.s.t spowodowało, że uchwały naruszające te

⁶⁴ Uchwała nr XLIII/234/17 Rady Miejskiej w Polanowie z dnia 30 października 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Polanów.

⁶⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze z 21.09.2018 r. P-1.4131.242.2018.AA stwierdzające nieważność § 21 i 36 ust. 2 uchwały nr LVI/478/2018 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 30 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Barlinek.

same przepisy prawa w jednej j.s.t zostały rozstrzygnięciem nadzorczym o nieważności aktu wyeliminowane z obrotu prawnego, natomiast w innych, wobec niepodjęcia takiego rozstrzygnięcia, obowiązywały.

(akta kontroli str. 468-480, 667-677)

b) W dwóch uchwałach tj. w uchwale nr XXVI/180/2017 Rady Gminy Nowogródek Pomorski z 19.09.2017 r.⁶⁶ oraz w uchwale nr XXVIII/293/2017 Rady Miejskiej w Cedyni z 6.09.2017 r.⁶⁷ (w § 14 pkt 8) zawarto postanowienia⁶⁸, że do pojemników na odpady komunalne nie można wrzucać gorącego popiołu i żużlu. Podczas gdy Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym P-1.4131.462.2017.AB z 28.12.2017 r. dotyczącym uchwały nr L/427/2017 r. Rady Miejskiej w Szczecinku stwierdził, że zapis w *Regulaminie czystości, iż zabrania się wrzucania do pojemników na zmieszane odpady komunalne gorącego popiołu, gruzu budowlanego, substancji toksycznych, żrących (...) stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości, który uprawnia do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, nie zaś – jak ma to miejsce w tym przypadku – wprowadzania takich czy innych zakazów.*

(akta kontroli str. 356-369, 385-393, 444-454)

Wicewojewoda wyjaśnił, że: (...) treść przepisów § 14 pkt 8 (...) uchwał: nr XXVI/180/17 Rady Gminy Nowogródek Pomorski (...) oraz nr XXVIII/239/2017 Rady Miejskiej w Cedyni (...) nie jest tożsama z brzmieniem postanowienia zakwestionowanego rozstrzygnięciem nadzorczym (...) znak P-1.4131.462.2017.AB (...). W rozstrzygnięciu wskazano bowiem, że (...) rada gminy uprawniona jest do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów (...), a realizacja tej normy powinna nastąpić (...) przez wskazanie właściwych metod postępowania, nie zaś wprowadzania takich czy innych zakazów. (...) Natomiast w § 14 pkt 8 ww. uchwał (...) postanowienia dotyczące niewyrzucania gorącego popiołu i żużlu do pojemników na odpady komunalne nie mają charakteru zakazów, ale stanowią wskazanie jednego ze sposobów utrzymania pojemników na odpady w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

(akta kontroli str. 81-83, 590-666)

W ocenie NIK zwrot „nie można”, dotyczy działania zabronionego, mającego charakter zakazu, tj. zapisów zakwestionowanych przez organ nadzoru.

2. Jedno rozstrzygnięcie nadzorcze⁶⁹ stwierdzające nieważność aktu prawa miejscowego (z 287 wydanych przez Wojewodę w okresie objętym kontrolą, tj. 0,35%) zostało wydane w 31 dniu od dnia doręczenia uchwały Wojewodzie, pomimo iż zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nieważność aktu prawa miejscowego może być stwierdzona przez Wojewodę w terminie, nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały (zarządzenia).

(akta kontroli str. 32)

Dyrektor Wydziału Prawnego wyjaśniła: (...) przy określaniu terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego bierze się pod uwagę wpływ aktu do Urzędu, który

⁶⁶ Uchwała nr XXVI/180/2017 Rady Gminy Nowogródek Pomorski z 19.09.2017 r. w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Nowogródek Pomorski.

⁶⁷ Uchwała nr XXVIII/293/2017 Rady Miejskiej w Cedyni z 6.09.2017 r. w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Cedynia.

⁶⁸ W § 14 tych uchwał wskazano otwarty katalog działań zmierzających do utrzymania przez właściciela nieruchomości w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników, w których gromadzone są odpady.

⁶⁹ Tj. nr P.1.4131.1.2017.KN z 5.01.2017 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Stargardzie nr XXIV/243/2016 z 29.11.2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Stargard dotyczącego terenu w rejonie ulic: rotmistrza Witolda Pileckiego, Szarych Szeregów (wydanego w terminie 31 dni od dnia doręczenia Wojewodzie uchwały).

m.in. wynika z wprowadzenia przez pracownika Kancelarii Ogólnej Urzędu danego pisma (w tej sprawie pisma przewodniego załączonego do uchwał) do systemu EZD. W niniejszej sprawie, w systemie EZD widniała informacja, że pismo przewodnie zostało wprowadzone w dniu 6.12.2016 r. Data 5.12.2016 r. widnieje jako data wygenerowania naklejki z zamieszczonym kodem kreskowym identyfikującym sprawę. Pracownik odpowiedzialny za nadzór nad Gminą Miasto Stargard jako datę wpływu do ZUW uznał dzień 6.12.2016 r. Jednakże, przyjmując, iż datą wpływu kwestionowanej uchwały jest data wskazana na wygenerowanej naklejce – 5.12.2016 r., wskazać należało, iż rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane w 31 dniu od daty wpływu aktu. (...) przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze wyeliminowało z obrotu prawnego część uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Stargard dotyczącej: zakazu lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych. (...). Rada Miejska w Stargardzie nie zakwestionowała przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego.

(akta kontroli str. 18-20)

Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. W takiej sytuacji organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Wszystkie przedłożone Wojewodzie przez organy j.s.t. akty prawa miejscowego zostały objęte weryfikacją z zachowaniem obowiązujących terminów. Nie zastosowano jednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień aktów regulujących tę samą sferę działalności gmin w trzech uchwałach (z 15 poddanych analizie). 286 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność aktów prawa miejscowego z 287 wydanych w okresie objętym kontrolą (tj. 99,6%) zostało wydanych w ustawowym terminie. Jedno rozstrzygnięcie wydano 31 dnia od dnia doręczenia Wojewodzie uchwały. Wojewoda zawiadamiał organy j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego w celu stwierdzenia nieważności aktu. Wszystkie poddane badaniu rozstrzygnięcia nadzorcze były prawidłowe pod względem formalnym. Wojewoda podejmował działania informacyjne, szkoleniowe i wspierające j.s.t. w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2017–2019 (I kwartał) j.s.t. przekazały do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym 6 609 aktów prawa miejscowego (2 504 w 2017 r., 3 389 w 2018 r., 716 w I kwartale 2019 r.). Spośród przekazanych opublikowano w Dzienniku Urzędowym 6 438 aktów prawa miejscowego, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁷⁰. Ogłoszono uchwały j.s.t., co do których nie stwierdzono nieważności w całości lub wnioski o ich publikację nie zostały wycofane przez j.s.t. Wojewoda nie opublikował łącznie 171 aktów prawa miejscowego przekazanych do nadzoru Wojewody, w tym w 170 przypadkach z powodu wycofania wniosków o ich publikację przez j.s.t. oraz w jednym przypadku z powodu odmowy publikacji aktu przez organ nadzoru w Dzienniku Urzędowym.

(akta kontroli str. 32-48, 14, 51-53, 98)

⁷⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Na podstawie próby losowo wybranych 50 uchwał podjętych w 2017 i 2018 r., co do których Wojewoda nie wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności stwierdzono, że ich publikacja w Dzienniku Urzędowym następowała od jednego do 34 dni od daty przedłożenia Wojewodzie aktu w wersji elektronicznej do publikacji. Cztery akty opublikowano po 30 dniach.

(akta kontroli str. 51-53)

W sprawie publikacji czterech uchwał po upływie 30 dni od dnia ich przekazania Wojewoda wyjaśnił, że: *badą pod względem legalności uchwały rady gminy przekazane mu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w trybie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Data wpływu tych aktów (ich oryginałów przesłanych za pośrednictwem operatora pocztowego, platformy ePUAP lub dostarczonych osobiście – w zależności od sposobu dostarczenia przyjętego w danej j.s.t.) do organu nadzoru rozpoczyna bieg 30-dniowego terminu postępowania nadzorczego (...). W utrwalonej praktyce, opartej na orzecznictwie sądów, przyjęto zasadę przeprowadzania czynności nadzorczych przed publikowaniem aktów w dzienniku urzędowym. Prawo nie reguluje trybu wnoszenia wniosku o publikację aktu prawa miejscowego, może to następować łącznie z przekazaniem uchwały (zarządzenia) organowi nadzoru, później, a także wcześniej – ale bez wymogu by wojewoda opublikował ten akt, nie korzystając z uprawnień nadzorczych. Wykładnia prowadząca do uznania, że najpierw występują czynności nadzorcze wojewody, a następnie, niezwłocznie następuje podjęcie przezeń funkcji związanej z publikacją uchwał i zarządzeń gwarantuje skuteczność nadzoru. Uznać także należy, że wymóg niezwłocznego ogłaszania aktów prawa miejscowego odnosi się do aktów skontrolowanych w trybie nadzoru (wyrok NSA w Łodzi z dnia 6 października 2003 r., sygn. akt II SA/Łd 1331/03).*

(akta kontroli str. 110)

W sytuacji, gdy Wojewoda wszczynał postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego (w całości lub w części) do czasu wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wstrzymywana była jego publikacja. Spośród ogółem 287 spraw, w przypadku których Wojewoda wydał w badanym okresie rozstrzygnięcia nadzorcze, w czterech przypadkach publikacja aktu prawa miejscowego nastąpiła przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego. W sytuacji stwierdzenia nieważności aktu w części (251 przypadków w badanym okresie), był on publikowany wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym. W przypadku 36 uchwał, wobec których Wojewoda stwierdził ich nieważność w całości, publikowane zostało jedynie rozstrzygnięcie nadzorcze. Wojewoda nie publikował 106 aktów prawa miejscowego, wobec których wszczął postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia ich nieważności. Wojewoda wszczynając postępowanie nadzorcze wstrzymywał publikację wadliwych aktów prawa miejscowego, które zostały prawidłowo przekazane do publikacji. Publikacja tych uchwał nastąpiła w okresie od 31 do 75 dni od dnia przesłania aktu przez j.s.t. do publikacji.

(akta kontroli str. 32-42, 44-47)

Wojewoda wyjaśnił, że: *w obecnym stanie prawnym brak regulacji prawnych dotyczących niepublikowania aktów prawa miejscowego, w stosunku, do których zapadło rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w całości. Wojewoda podejmuje rozstrzygnięcia nadzorcze wcześniej i w tej sytuacji uchwały i zarządzenia, których nieważność stwierdzono, nie podlegają publikacji, warunkującej przecież wejście w życie aktów normatywnych. Praktyka w powyższym zakresie została wypracowana w oparciu o orzecznictwo sądów (...). Publikacja wadliwych uchwał prowadziłaby do dezinformacji ich adresatów, a ponadto prowadziłaby do tego, że w obrocie prawnym mogłyby funkcjonować akty*

prawne, których nieważność zostałaaby (w późniejszym czasie) stwierdzona przez organ nadzoru. Publikowanie wyroków sądowych wiąże się ze stwierdzeniem nieważności aktu już opublikowanego, w stosunku, do którego wojewoda nie skorzystał z uprawnień nadzorczych. Jeśli natomiast Sąd uchyli rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzając tym samym, że – wbrew stanowisku wojewody – uchwała nie narusza prawa, podlega ona niezwłocznej publikacji – tym samym należy przyjąć, że wymóg niezwłocznego ogłaszania aktów prawa miejscowego odnosi się do aktów skontrolowanych w trybie nadzoru (wyrok NSA oz. w Łodzi z 6 października 2003 r., sygn. akt II SA/Łd 1331/03). Podejmowane działania mają na celu jak najszybsze wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwał i zarządzeń sprzecznych z prawem. Przyjęto zatem zasadę, że czynności nadzorcze przeprowadzane są przed publikacją aktów. W przypadku wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, akty, których nieważność stwierdzono, nie podlegają ogłoszeniu.

(akta kontroli str. 104)

W badanym okresie j.s.t. wycofały łącznie z publikacji 32 uchwały, w stosunku do których Wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność aktu prawa miejscowego w całości.

(akta kontroli str. 32-33, 35-40, 42, 44, 47-48)

W sprawie niepublikowania aktów prawa miejscowego, co do których j.s.t. cofnęły wnioski o publikację, Wojewoda wyjaśnił: wycofanie aktu może nastąpić także z innych przyczyn leżących po stronie j.s.t., np. błędów technicznych, w następstwie, których dany akt nie spełnia wymagań określonych przepisami⁷¹. Natomiast w przypadku braku (nieprzesłania bądź wycofania) aktu w formie prawem przewidzianej, organ wydający dziennik nie posiada podstawy do ogłoszenia aktu.

(akta kontroli str. 104)

Na podstawie próby 10 uchwał j.s.t., wobec których wszczęto postępowania w przedmiocie stwierdzenia ich nieważności, które nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego - w ośmiu przypadkach j.s.t. po złożeniu deklaracji, o woli dostosowania aktu prawa miejscowego do stanu zgodne z prawem, organ j.s.t. wycofywał wniosek o publikację tego aktu. W dwóch przypadkach pomimo złożenia ww. deklaracji wycofanie wniosku nie nastąpiło, a akty te zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym.

(akta kontroli str. 141)

Dyrektor Wydziału Prawnego wyjaśniła, że: w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, wobec których wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia ich nieważności, a które nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie stwierdzenia nieważności (w całości lub w części) brak niezwłocznej publikacji, albo brak publikacji w ogóle wynikał z faktu, że: do organów j.s.t. skierowane zostały zawiadomienia o wszczęciu postępowań nadzorczych, w których zasygnalizowano stwierdzone nieprawidłowości, w następstwie czego, do organu nadzoru wpłynęły informacje o woli podjęcia przez j.s.t. działań, zmierzających do dostosowania uchwał do stanu zgodnego z prawem. Tym samym, jednostki podzielały wyrażane przez organ nadzoru stanowisko o wadliwości uchwały. W opisanych okolicznościach, także przyjętym – choć niepisany – trybem postępowania jest wycofanie przez j.s.t. wniosku o publikację wadliwego aktu. W konsekwencji, bowiem wadliwa uchwała – na skutek braku publikacji – nie weszła w życie (...) i nie wywołała negatywnych skutków prawnych (...). Wskazane okoliczności uzasadniały

⁷¹ Określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz. U. Nr 289, poz. 1699).

– w ocenie organu nadzoru – odstąpienie od publikacji aktów, w przypadku których j.s.t. po pierwsze zgodziły się co do tego, że w sposób istotny naruszają prawo, po drugie – wycofały wniosek o ich ogłoszenie.

(akta kontroli str. 143-144)

W badanym okresie Wojewoda wydał jedno wskazanie, iż akt prawa miejscowego został wydany z naruszeniem prawa. W tym przypadku publikacja aktu nastąpiła w terminie 31 dni⁷² od dnia przesłania Wojewodzie.

(akta kontroli str. 13-14)

W okresie objętym kontrolą stwierdzono cztery przypadki przedłożenia Wojewodzie – jako organowi nadzoru – uchwały, bez przekazania jej w wersji elektronicznej do publikacji w Dzienniku Urzędowym. Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK od organów wykonawczych trzech j.s.t.⁷³ wynikało, iż spowodowane to było: w jednym przypadku przeoczeniem pracownika⁷⁴, w drugim stwierdzeniem przez Wojewodę nieważności uchwały⁷⁵ oraz w trzecim błędnym zakwalifikowaniem uchwały, jako niepodlegającej publikacji⁷⁶.

(akta kontroli str. 93-97)

W latach 2017–2019 (I kwartał) nie podejmowano działań wobec j.s.t. w celu wyjaśnienia przyczyn nieprzesłania aktów prawa miejscowego do publikacji w Dzienniku Urzędowym.

Wojewoda wyjaśnił, że sytuacje takie nie występowały, ponieważ co do zasady akty są przez organy j.s.t. przekazywane do publikacji. Wskazane cztery przypadki dotyczą aktów, których nieważność została stwierdzona rozstrzygnięciami nadzorczymi Wojewody.

(akta kontroli str. 32-48, 103)

Wystąpiło osiem przypadków, w których uchwały zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym w terminie od 35 do 48 dni od dnia ich podjęcia, w wyniku przekazania tych aktów z opóźnieniem przez j.s.t., tj. po upływie 30 dni. Z informacji⁷⁷ uzyskanych od wójtów (burmistrzów) trzech j.s.t.⁷⁸ wynikało, że spowodowane to było m.in. następującymi okolicznościami: w jednym przypadku oczekiwaniem na zakończenie trwającego postępowania nadzorczego Wojewody dotyczącego stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały⁷⁹, w drugim - wszczęciem postępowania nadzorczego przez Wojewodę, jak i podjętymi przez j.s.t. działaniami mającymi na celu dostosowanie uchwały do stanu zgodnego z prawem⁸⁰, w trzecim - błędami j.s.t. w zakresie przekazania do publikacji aktu Wojewodzie w formie dokumentu elektronicznego do publikacji i konieczności przesłania wniosku ponownie⁸¹.

(akta kontroli str. 32, 35-37, 42, 46, 84-92)

W okresie objętym kontrolą spośród aktów przekazanych do publikacji 10 nie było aktami prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 162)

Wojewoda wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż podstawę do ogłaszania aktów normatywnych stanowi art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, przesłany

⁷² 30 dzień terminu upływał w niedzielę.

⁷³ Tj. gmin: Przybiernów, Osina, Nowogrodek Pomorski.

⁷⁴ W przypadku Gminy Przybiernów.

⁷⁵ W przypadku Gminy Osina.

⁷⁶ W przypadku Gminy Nowogrodek Pomorski.

⁷⁷ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK.

⁷⁸ Tj. gmin: Drawno, Kołobrzeg, Ustronie Morskie.

⁷⁹ W przypadku Gminy Drawno.

⁸⁰ W przypadku Gminy Ustronie Morskie.

⁸¹ W przypadku Gminy Kołobrzeg.

akt nienależący do katalogu określonego ww. przepisem nie podlegał publikacji w Dzienniku Urzędowym. Zazwyczaj były to akty omyłkowo wysłane do publikacji przez j.s.t., a następnie przez nie wycofane.

(akta kontroli str. 105)

W zakresie wprowadzonych w Urzędzie rozwiązań organizacyjnych mających na celu zapobieżenie wystąpienia sytuacji, w której treść aktu prawa miejscowego przekazanego do publikacji i opublikowanego w Dzienniku Urzędowym różni się od treści aktu przekazanego do nadzoru, Wojewoda wyjaśnił, że: z art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, który stanowi, iż podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu organ, jednoznacznie wynika, że fakt wpływu do organu wydającego dziennik urzędowy takiego aktu w formie prawem przewidzianej, stanowi samodzielną oraz wystarczającą przesłankę do jego ogłoszenia. Z tego względu w Urzędzie, nie dokonuje się porównywania treści aktu prawa miejscowego przesłanego Wojewodzie do nadzoru, z treścią tożsamego aktu prawa miejscowego, skierowanego do publikacji. Z założenia są to bowiem dwa egzemplarze tych samych aktów, a jedynie przesłane Wojewodzie w innym trybie, formie i celu.

(akta kontroli str. 122)

W toku bieżącej współpracy pracowników Oddziału Nadzoru Prawnego z pracownikami redakcji Dziennika Urzędowego następowała wymiana informacji, polegająca na pozyskaniu przez pracowników redakcji wiedzy, dotyczącej wyniku postępowania sprawdzającego, prowadzonego przez pracowników Oddziału Nadzoru. W przypadku pozytywnego zweryfikowania danego aktu, pracownik Oddziału potwierdzał ten fakt własnoręcznym podpisem oraz datą, które zamieszczał na egzemplarzu wniosku o ogłoszenie aktów, wygenerowanego z systemu eRedakcja. Na tym etapie, pracownik Oddziału Nadzoru miał również możliwość porównania wykazu aktów podjętych podczas danej sesji rady/sejmiku oraz przekazanych Wojewodzie do nadzoru, z wykazem aktów przekazanych przez daną j.s.t. do publikacji.

(akta kontroli str. 122-126)

W przedmiocie rozwiązań organizacyjnych, mających zapobiegać sytuacji nieprzekazania w ogóle do nadzoru aktów prawa miejscowego przesłanych w wersji elektronicznej do publikacji Wojewoda wyjaśnił, że: tryb postępowania w Wydziale Prawnym skutecznie eliminuje taką możliwość. Przede wszystkim, ze względu na prowadzony rejestr aktów prawnych przekazywanych Wojewodzie do nadzoru przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałka województwa, zawierający dane dotyczące: numeru i daty sesji organu stanowiącego, numerów uchwał podjętych na danej sesji – z wyszczególnieniem, które uchwały i w jakiej ilości wpłynęły do Wojewody, a które przesłane zostały przez jednostkę do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, daty nadania danego aktu w placówce pocztowej oraz daty wpływu do Urzędu. Podczas rejestrowania uchwał kolejnej sesji rady/sejmiku, które wpłynęły do ZUW – monitorowane zatem są: ciągłość numeracji uchwał przyjętych przez organy stanowiące j.s.t. i spełnienie obowiązku przesłania ich do właściwych organów nadzoru (...).

(akta kontroli: str. 122)

2.2. Wszystkie wydane przez Wojewodę w okresie od 2017 do 2019 r. (I kwartał) rozstrzygnięcia nadzorcze oraz wyroki WSA, które wpłynęły do Urzędu zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym, co było zgodne z art. 13 pkt 5 i 8a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Publikacja rozstrzygnięć Wojewody następowała

do 43 dni od dnia ich wydania. Wystąpiło 65 przypadków (tj. 23%) publikacji rozstrzygnięć Wojewody po upływie jednego miesiąca od daty jego wydania.

(akta kontroli str. 32-48, 100)

Wojewoda wyjaśnił: obowiązujące przepisy prawa nie wskazują wojewodzie terminu, w którym organ nadzoru zobowiązany jest do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym wydanych przez siebie aktów stwierdzających nieważność uchwał i zarządzeń organów j.s.t. Wobec powyższego, rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody publikowane są niezwłocznie, w przypadkach zaś, gdy m.in. akt organu j.s.t. uchylany jest w całości, przy publikacji aktu uwzględnia się termin na wniesienie przez j.s.t. skargi do Sądu, a publikacja następuje niezwłocznie po jego upływie. Tak przyjęta zasada wyklucza funkcjonowanie w obrocie prawnym rozstrzygnięć nadzorczych, uchylonych następnie przez sąd administracyjny wskutek wniesienia na nie skargi przez j.s.t.

(akta kontroli str. 110)

Pięć wyroków WSA uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego, co do których WSA orzekło o ich niezgodności z prawem, zostało ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym od trzech do ponad sześciu miesięcy od ich wydania⁸². Spowodowane to było przekazaniem przez WSA wyroków Wojewodzie do publikacji w terminie od 91 do 200 dni od ich wydania. Doręczone Wojewodzie wyroki zostały opublikowane w terminie od trzech do 19 dni od daty ich przesłania przez WSA.

(akta kontroli str. 49, 100)

W Dzienniku Urzędowym publikowano jedynie sentencje wydanych przez WSA wyroków. W przypadku wydanych przez Wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych publikowano całe rozstrzygnięcie wraz z uzasadnieniem.

(akta kontroli str. 100)

Jedno wskazanie wydania aktu z naruszeniem prawa⁸³, wydane przez Wojewodę w okresie objętym kontrolą, nie zostało opublikowane.

(akta kontroli str. 100)

Wojewoda wyjaśnił: zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w dzienniku urzędowym publikuje się rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez j.s.t. Żaden z przepisów ustawy nie zobowiązuje Wojewody do publikowania w dzienniku urzędowym wskazań naruszenia prawa, które to wskazania nie są rozstrzygnięciami nadzorczymi.

(akta kontroli str. 105)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda ogłaszał w Dzienniku Urzędowym (nieuchylone w całości lub niewycofane z publikacji przez j.s.t.) akty prawa miejscowego, po przeprowadzeniu czynności nadzorczych. Wojewoda w sposób prawidłowy ogłaszał wydawane przez siebie rozstrzygnięcia nadzorcze oraz niezwłocznie publikował wyroki przesłane przez WSA. Stwierdzone przypadki braku publikacji oraz opóźnień w publikacji aktów prawa miejscowego (wyroków) były wynikiem m.in. nieprzesłania tych aktów lub przesłania ich z opóźnieniem przez organy wykonawcze j.s.t. (WSA).

⁸² W tym jeden wyrok został opublikowany po upływie sześciu miesięcy od daty jego wydania, tj. Wyrok WSA z 15.03.2018 r., sygn. akt II SA/Sz 129/18.

⁸³ Tj. z 26.05.2017 r., znak: P-1.4131.199.2017.AS.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

1. Stosowanie w ramach prowadzonych w Urzędzie postępowań nadzorczych jednolitych ocen dotyczących legalności aktów prawa miejscowego wydanych przez j.s.t.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku 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.

Szczecin, dnia 16 września 2019 r.

Kontrolerzy
Marta Górską-Jaś
Główny specjalista kontroli państwowej

.....

podpis

Ewelina Czerepska
Specjalista kontroli państwowej

.....

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....

podpis