



LWA.430.002.2019

Nr ewid. 186/ 2019/P/19/103/LWA

Informacja o wynikach kontroli

**NADZÓR WOJEWODÓW
NAD STANOWIENIEM PRAWA PRZEZ ORGANY
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

DELEGATURA W WARSZAWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

**Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa
przez organy jednostek samorządu terytorialnego**

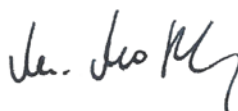
Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie



Mieczysław Kosmański

Akceptuję:

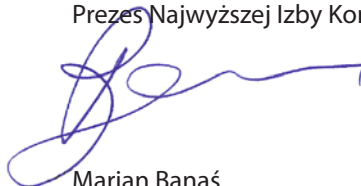
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 03.02.2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Wykonywanie zadań związanych z nadzorem nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t.	15
5.1.1. Prawidłowość postępowań nadzorczych w sprawie aktów prawa miejscowego wydanych przez j.s.t.	15
5.1.2. Jednolitość oceny przez wojewodów legalności aktów prawa miejscowego wydawanych przez j.s.t.	29
5.1.3. Organizacja nadzoru nad prawidłowością stanowienia prawa miejscowego przez organy j.s.t.	32
5.1.4. Działania wyjaśniające, prewencyjne (informacyjne, szkoleniowe) i wspierające, podejmowane przez wojewodę w ramach nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego	40
5.2. Ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych oraz wyroków sądów.....	42
6. ZAŁĄCZNIKI	51
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	51
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	55
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	70
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	71

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.;
u.s.g. lub ustawa o samorządzie gminnym	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.;
u.s.p. lub ustawa o samorządzie powiatowym	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz. U. z 2019 r. poz. 511, ze zm.;
u.s.w. lub ustawa o samorządzie województwa	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz. U. z 2019 r. poz. 512, ze zm.;
u.w.a.r.w. lub ustawa o wojewodzie	ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – Dz. U. z 2019 r. poz. 1464;
ustawy samorządowe	ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa;
u.o.a.n. lub ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych	ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – Dz. U. z 2019 r. poz. 1461;
k.p.a. lub Kodeks postępowania administracyjnego	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.;
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego;
organy gminy	rada gminy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta;
organy powiatu	rada powiatu i zarząd powiatu;
organy województwa	sejmik województwa i zarząd województwa;
akty prawa miejscowego	akty zawierające normy prawne, stanowiące źródło prawa obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły;
akty kierownictwa wewnętrznego	akty prawa normujące wyłącznie zachowania podmiotów podległych organowi je wydającemu. Nie regulują one bezpośrednio sfery praw i obowiązków obywateli. Nie mogą stanowić podstawy do wydawania decyzji wobec osób fizycznych i prawnych;
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny;
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny;
RIO	regionalna izba obrachunkowa.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wojewodowie prawidłowo realizowali zadania w zakresie nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy wojewoda prawidłowo realizował zadania związane z wykonywaniem nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t.?
2. Czy wojewoda prawidłowo realizował obowiązek ogłaszania aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych oraz wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego?

Jednostki kontrolowane

Urzędy Wojewódzkie:
Kujawsko-Pomorski,
Lubelski, Łódzki,
Śląski, Świętokrzyski,
Zachodniopomorski

Okres objęty kontrolą

2017–2019 (I kw.)
z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie, jeżeli było to niezbędne do realizacji celu kontroli.

Organy jednostek samorządu terytorialnego prowadzą działalność prawotwórczą w formie wydawania aktów prawa miejscowego. Pod pojęciem tym należy rozumieć akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym, stanowione przez organy lokalne, których zakres obowiązywania ogranicza się do części terytorium państwa. Decentralizacja władzy publicznej poprzez przyznanie organom jednostek samorządu terytorialnego uprawnień do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na terenie ich działania nie oznacza jednak, że mają one pełną autonomię działania w tym zakresie. Obowiązane są do działania w ramach prawa i na jego podstawie.

Postawowym organem administracji państwowej zobligowanym do sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. jest wojewoda. Nadzór wojewody nad działalnością j.s.t. wykonywany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego określają przesłanki ingerencji nadzorczej wojewody oraz możliwe do zastosowania środki nadzoru.

Zasady stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy j.s.t. oraz sprawowania nadzoru przez wojewodę nad tą działalnością nie zostały w sposób wystarczający i jednoznaczny uregulowane w przepisach prawa, czego wyrazem jest m.in. zróżnicowane orzecznictwo sądów administracyjnych w tego rodzaju sprawach. Nie sprzyja to jednolitości postępowania przy stanowieniu prawa oraz przy sprawowaniu przez wojewodów nadzoru nad działalnością prawodawczą j.s.t. Sytuacja ta może również powodować stan niepewności prawnej oraz podważać zaufanie obywateli do państwa.

Rocznie do poszczególnych wojewodów wpływa kilka tysięcy aktów wydawanych przez organy j.s.t., których rzetelne przeanalizowanie, z zachowaniem obowiązujących terminów, wymaga zaangażowania znaczących zasobów kadrowych i odpowiedniej organizacji pracy. Liczba wydanych w ciągu roku rozstrzygnięć nadzorczych przez poszczególnych wojewodów waha się od kilkudziesięciu do kilkuset, co może też wskazywać na różnice w podejściu do tego zagadnienia.

Do zadań wojewody należy również publikacja aktów prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym kompetencje promulgacyjne wojewody są odrębne od kompetencji nadzorczych. Weryfikacja legalności aktów prawa miejscowego nie jest bowiem w żaden sposób powiązana z procedurą ich publikacji.

Przeprowadzone w poprzednich latach kontrole NIK wykazały, że wojewodowie wielokrotnie nie kwestionowali legalności przekazywanych im aktów prawa miejscowego, pomimo że były one dotknięte wadami prawnymi, nie zawsze kierowali je też do publikacji lub zwlekali z ich ogłoszeniem do zakończenia procedury nadzorczej¹.

¹ Szerzej na ten temat w informacjach o wynikach kontroli NIK: *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez gminy i powiaty* (P/04/174), *Promulgacja prawa w postaci elektronicznej* (P/12/017), *Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia* (P/18/100).

Wyniki kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej przez NIK w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim wykazały, że Wojewoda Mazowiecki, w ramach sprawowanego w latach 2017–2018 (III kw.) nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia prawa miejscowego, w części zbadanych spraw nie zapewnił jednolitego podejścia dotyczącego legalności aktów regulujących tę samą sferę działalności publicznej, w wyniku czego w części przypadków wadliwe akty zostały wyeliminowane z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzającym ich nieważność, natomiast w innych, wobec niepodjęcia takiego rozstrzygnięcia, akty takie obowiązywały nadal, jako zgodne z prawem. Wojewoda Mazowiecki nie podjął działań w celu stwierdzenia nieważności (w całości lub w części) w odniesieniu do 20 z 45 zbadanych w trakcie kontroli uchwał organów j.s.t. przesłanych do nadzoru i ogłoszonych w dzienniku urzędowym województwa w latach 2017–2018 (III kw.), pomimo że w rozstrzygnięciach nadzorczych wydanych w tym okresie w odniesieniu do innych uchwał stwierdził ich nieważność z powodu naruszenia tych samych przepisów prawa, w analogicznym stanie faktycznym. Przykładowo w czterech uchwałach rad gmin dotyczących przyjęcia regulaminów utrzymania czystości i porządku², Wojewoda Mazowiecki nie zakwestionował postanowień nakładających na właścicieli (użytkowników) nieruchomości obowiązki dotyczące: utrzymania porządku i czystości oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego nieruchomości; oznaczenia nieruchomości; utrzymywania zwierząt domowych na ogrodzonych nieruchomościach; niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń, pomimo że w rozstrzygnięciach nadzorczych wydanych w odniesieniu do innych uchwał³, w analogicznym stanie faktycznym, stwierdził ich nieważność z powodu przekroczenia upoważnienia ustawowego.

Również w przypadku czterech uchwał⁴ określających zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, Wojewoda Mazowiecki nie zakwestionował zawartych w nich postanowień, w których rady gmin wyraziły generalną zgodę na odstąpienie od trybu przetargowego zawierania umów najmu i dzierżawy, podczas gdy w rozstrzygnięciach nadzorczych odnoszących się do dwóch innych uchwał gmin w podobnych sprawach⁵ wojewoda wskazywał, że odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów wymaga indywidualnej zgody rady, wyrażonej uchwałą podejmowaną na wniosek organu wykonawczego gminy, a odstąpienie od zasady przetargowego zawierania umów musi być zawsze traktowane jako wyjątek.

² Uchwalonych na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, ze zm.

³ Rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Mazowieckiego nr WNP-R.4131.1.2018.MN z dnia 5 stycznia 2018 r., nr LEX-I.4131.113.2017.BB z dnia 28 kwietnia 2017 r. i nr LEX-R.4131.7.2018.MN z dnia 19 lipca 2018 r.

⁴ Uchwalonych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego nr LEX-O.4131.6.2017.LP z 15 marca 2017 r. i nr LEX-O.4131.11.2017.AD z 29 marca 2017 r.

Wojewoda nie zakwestionował także postanowień zawartych w czterech uchwałach, w których rady gmin ustaliły stawki czynszu z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym odnoszącym się do podobnej sprawy⁶ wojewoda stwierdził m.in., że określenie stawek czynszu jest wyłączną kompetencją wójta (burmistrza, prezydenta).

Przyczyną tej sytuacji była m.in. duża liczba aktów prawnych podlegających nadzorowi. Liczba pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego zajmujących się weryfikacją aktów prawa j.s.t. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych kształtowała się w latach 2017–2018 (III kw.) w przedziale od 30 do 31 (bez uwzględnienia pracowników przebywających na urlopie wychowawczym). Biorąc pod uwagę liczbę aktów prawa przesłanych przez j.s.t. w tym okresie do nadzoru Wojewody Mazowieckiego: 27 101 – w 2017 r. i 19 043 – w 2018 r. (w okresie od I do III kw.), średnio na jednego pracownika zatrudnionego na pełny etat rocznie do zbadania przypadało ponad 800 aktów prawa.

Realizacja przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego zadań związanych z wykonywaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego nie była w tym okresie objęta kontrolą lub audytem wewnętrznym.

Wojewoda Mazowiecki ogłaszał akty prawa miejscowego niezwłocznie po ich otrzymaniu w wersji elektronicznej – z przeznaczeniem do publikacji. Stwierdzone przypadki nieopublikowania aktów prawa miejscowego (55 aktów), bądź opublikowania ich w terminie od ponad jednego miesiąca do dwóch i pół roku od ich wydania (116 aktów) spowodowane były nieprzesłaniem tych aktów przez organy j.s.t. lub ich przesłaniem z opóźnieniem.

⁶ Nr WNP-I.4131.116.2018.MN z 6 sierpnia 2018 r.

2. OCENA OGÓLNA

Wojewodowie, których działalność objęto kontrolą, nie zawsze w sposób rzetelny i zgodny z prawem wywiązywali się z ustawowego obowiązku sprawowania nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ich ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

Wykonując zadania związane z nadzorem nad stanowieniem prawa miejscowego, wojewodowie niejednolicie oceniali zgodność z prawem uchwał podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego, regulujących tę samą sferę działalności, w wyniku czego niektóre z tych uchwał zostały wyeliminowane z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym, stwierdzającym ich nieważność z powodu niezgodności z prawem, natomiast inne, naruszające te same przepisy prawa, wobec niepodjęcia takiego rozstrzygnięcia, obowiązywały nadal, jako zgodne z prawem.

Wojewodowie (z wyjątkiem Wojewody Świętokrzyskiego) stosowali praktykę odstępowania od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku zobowiązania się jednostki samorządu terytorialnego do dokonania zmiany lub uchylecia wadliwego aktu we własnym zakresie, co w istocie oznaczało zrzeczenie się ustawowych kompetencji przez organ nadzoru, który zobowiązany jest w przypadku każdego stwierdzenia istotnego naruszenia prawa przez badany akt (według stanu prawnego w chwili jego wydania) do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Skutkiem wskazanej praktyki było funkcjonowanie w obrocie prawnym, niekiedy przez okres nawet wielu miesięcy, aktów niezgodnych z prawem.

W trzech urzędach wojewódzkich ogłaszano uchwały rad gmin w wojewódzkich dziennikach urzędowych dopiero po uprzedniej ich kontroli w trybie nadzorczym, co naruszało ustawowy wymóg niezwłoczności ogłaszania aktów normatywnych.

Stosowana przez wojewodów procedura prowadzenia postępowań nadzorczych była zróżnicowana, co wynikało z braku odrębnego uregulowania zasad postępowania nadzorczego. Przewidziany w ustawach samorządowych wymóg stosowania w tym postępowaniu odpowiednio przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, powodował wiele trudności interpretacyjnych.

Powstawaniu nieprawidłowości sprzyjały: niedostosowanie liczby pracowników skontrolowanych urzędów wojewódzkich do zakresu powierzonych im zadań, dotyczących oceny zgodności z prawem aktów prawa przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz słabość systemu nadzoru nad prawidłowością realizacji tych zadań.

NIK ocenia pozytywnie podejmowanie przez wojewodów w latach 2017–2019 (I kw.) działań prewencyjnych i wspierających wobec jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wojewodowie, których działalność nadzorczą objęto kontrolą, nie zapewnili jednolitej oceny legalności aktów prawa miejscowego wydanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego regulujących tę samą sferę działalności publicznej. Spośród zbadanych ogółem 91 aktów prawa miejscowego, których zgodność z prawem nie została zakwestionowana przez wojewodów, 39 (tj. 42,8%) zawierało regulacje, które w przypadku innych aktów, dotyczących tych samych zagadnień, w wydanych rozstrzygnięciach nadzorczych zostały uznane za niezgodne z prawem. Skutkiem tego, w części jednostek samorządu terytorialnego, uchwały naruszające te same przepisy prawa zostały rozstrzygnięciami nadzorczymi wojewodów wyeliminowane z obrotu prawnego, podczas gdy w innych jednostkach samorządu terytorialnego, wobec niepodjęcia tych rozstrzygnięć, akty takie obowiązywały nadal, jako zgodne z prawem. [str. 29–31]

Niejednolitość
ocen aktów prawa
miejscowego

W 1354 przypadkach kontrolowani wojewodowie, po wszczęciu postępowań nadzorczych, odstąpili od wydania rozstrzygnięć nadzorczych z uwagi na zobowiązanie się jednostek samorządu terytorialnego do dokonania we własnym zakresie zmiany lub uchylenia aktu prawa miejscowego zakwestionowanego przez wojewodę. Dotyczyło to 36,5% aktów prawa miejscowego, w stosunku do których w skontrolowanych urzędach wojewódzkich wszczęto postępowania nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności. Najwięcej takich przypadków stwierdzono w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim (490), Śląskim Urzędzie Wojewódzkim (440) oraz Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim (235). Nieprawidłowość ta nie wystąpiła jedynie w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim.

Odstępowanie
od wydawania
rozstrzygnięć
nadzorczych
w stosunku do aktów
prawa miejscowego
niezgodnych z prawem

Wskutek takiej praktyki wadliwe akty prawa miejscowego, w części przypadków, były uchylane lub zmieniane przez jednostki samorządu terytorialnego po upływie kilku miesięcy i funkcjonowały przez ten okres jako akty ważne. W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono, że trzy akty prawa miejscowego, w stosunku do których Wojewoda Śląski odstąpił od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na zobowiązanie się jednostki samorządu terytorialnego do dokonania ich zmiany lub uchylenia we własnym zakresie, do dnia zakończenia kontroli NIK nadal obowiązywały, pomimo upływu ponad dziewięciu miesięcy od daty ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W odniesieniu do powyższej praktyki należy wskazać, że przepisy ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa, określające zasady sprawowania przez wojewodów nadzoru nad stanowieniem prawa przez jednostki samorządu terytorialnego, nie przewidują możliwości odstąpienia przez wojewodę od wydania orzeczenia o nieważności sprzecznej z prawem uchwały. Zgodnie z tymi przepisami, w każdym przypadku stwierdzenia, że akt prawa wydany został przez organ jednostki samorządu terytorialnego z naruszeniem prawa bądź zawiera postanowienia niezgodne z prawem, wojewoda ma obowiązek orzec o jego nieważności, bądź skierować do jednostki samorządu terytorialnego wskazanie o stwierdzeniu nieistotnego naruszenia prawa. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminuje akt prawa miejscowego z obrotu prawnego najpóźniej w ciągu 30 dni od daty jego otrzymania przez wojewodę i skutkuje nieważnością tego aktu od chwili jego wydania, podczas gdy uchylenie lub zmiana takiego

Wyniki sądowej kontroli legalności aktów prawa miejscowego niezakwestionowanych przez wojewodów

aktu przez organ samorządu terytorialnego, eliminuje go z obrotu prawnego dopiero od daty uchylenia, tj. od daty wejścia w życie aktu uchylającego lub zmieniającego. [str. 23–27]

Rozbieżności w kwalifikacji aktów przez j.s.t. i wojewodę

Wojewodowie nie zidentyfikowali wszystkich sprzecznych z przepisami prawa aktów prawa miejscowego wydanych przez j.s.t. Część wadliwych aktów prawa miejscowego zostało uchylonych przez sądy administracyjne (w całości lub w części) w wyniku rozpatrzenia skarg skierowanych do sądów, m.in. przez prokuratorów, osoby fizyczne lub inne podmioty i organy. [str. 27–28]

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim oraz w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono przypadki odmiennej oceny przez wojewodów i j.s.t. przekazywanych do nadzoru aktów, jako aktów prawa miejscowego lub aktów kierownictwa wewnętrznego. Wyrazem tych różnic były rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów stwierdzające nieważność aktów prawa miejscowego błędnie zakwalifikowanych (w ocenie wojewody) przez jednostki samorządu terytorialnego jako akty kierownictwa wewnętrznego, bądź jako akty prawa miejscowego. [str. 21]

Niejednolity tryb prowadzenia postępowań nadzorczych przez wojewodów

W skontrolowanych urzędach wojewódzkich nie stosowano jednolitych trybów postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego. W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim oraz w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim nie zawsze zawiadamiano jednostki samorządu terytorialnego o wszczęciu postępowań nadzorczych. Tylko w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim umarzano w sposób formalny postępowania niezakończone wydaniem przez wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych. Główną przyczyną opisanych różnic było nieokreślenie w przepisach prawa szczegółowych zasad przeprowadzania przez organy nadzoru postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego. W regulacjach zawartych w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa, jedynie w sposób ogólny określono zasady prowadzenia tych postępowań w stosunku do aktów prawa wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, ograniczając się do wskazania, że do zagadnień tych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Skutkowało to pewną uznaniowością stosowania przez wojewodów przepisów k.p.a. w ramach prowadzonych postępowań nadzorczych. [str. 16–17]

Niedostosowanie liczby pracowników zajmujących się oceną aktów prawa miejscowego do ilości realizowanych zadań

Liczba pracowników zajmujących się badaniem zgodności z prawem aktów prawa miejscowego wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, nie we wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich była wystarczająca do zapewnienia prawidłowej i terminowej realizacji zadań w tym zakresie. Duża liczba zadań, do których realizacji zobowiązani byli pracownicy, utrudniała przeprowadzenie rzetelnej analizy poszczególnych aktów prawa miejscowego przekazanych do nadzoru wojewody. W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim, w okresach zwiększonej liczby zadań, dokonywanie oceny zgodności z prawem aktów prawa miejscowego zlecano podmiotom zewnętrznym. [str. 34–37]

We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich wyznaczono komórki organizacyjne, do których zadań należał nadzór nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego. W urzędach tych nie wprowadzono natomiast wewnętrznych uregulowań określających szczegółowe zasady postępowania przy realizacji tego zadania, w tym dokumentowania oceny zgodności z prawem weryfikowanych aktów. Akty prawa miejscowego przydzielane były pracownikom tych komórek do oceny w podziale na jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym, w celu zapewnienia jednolitości ocen, przydzielanie tych aktów dokonywane było wg kryterium przedmiotowego. Charakter stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących niejednolitej oceny aktów prawa miejscowego stanowionego przez organy samorządu terytorialnego i ich powtarzalność wskazują na niedostateczny nadzór ze strony wojewodów nad prawidłowością realizacji zadań przez pracowników urzędów wojewódzkich, zajmujących się oceną zgodności z prawem ww. aktów prawa. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki był jedynym ze skontrolowanych urzędów wojewódzkich, w którym w latach 2017–2019 (I kw.) przeprowadzono kontrole wewnętrzne obejmujące zagadnienia dotyczące prawidłowości wykonywania ww. zadań przez jego pracowników. W pozostałych urzędach nie przeprowadzano tego rodzaju kontroli lub badań audytowych, gdyż jak wyjaśniano, wyniki analiz ryzyka nie wykazały takiej potrzeby. [str. 32–34, 37–40]

Brak szczegółowych uregulowań wewnętrznych oraz nieprzeprowadzanie kontroli i audytów wewnętrznych

W wyniku kontroli stwierdzono niejednolite podejście wojewodów do obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego przekazywanych do publikacji przez jednostki samorządu terytorialnego⁷.

Zwleknięcie z publikacją aktów prawa miejscowego

W urzędach wojewódzkich: kujawsko-pomorskim, łódzkim i śląskim akty prawa miejscowego przesłane przez organy j.s.t. publikowane były w wojewódzkich dziennikach urzędowych, co do zasady, bez zbędnej zwłoki, w terminie nie dłuższym (poza pojedynczymi przypadkami) niż 30 dni od daty ich otrzymania w wersji elektronicznej. W urzędach wojewódzkich: lubelskim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim wstrzymywano publikację aktów prawa miejscowego w stosunku do których wszczęto postępowania nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności. Dalsze postępowanie wojewodów w sprawie publikacji tych aktów było uzależnione od wyników tego postępowania. W ocenie NIK zwleknięcie z publikacją aktów prawa miejscowego do momentu zakończenia ich oceny pod względem zgodności z prawem jest niezgodne z określonym w art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wymogiem niezwłocznej ich publikacji. [str. 42–45]

We wszystkich sześciu skontrolowanych urzędach wojewódzkich stwierdzono występowanie przypadków (łącznie 170) nieopublikowania w wojewódzkich dziennikach urzędowych aktów prawa miejscowego, wydanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2017–2019 (I kw.), z uwagi na ich nieprzekazanie przez te jednostki do publikacji w wersji elektronicznej.

Brak działań wojewodów w przypadku niewywiązywania się organów j.s.t. z obowiązku przesyłania aktów prawa miejscowego do ogłoszenia

⁷ Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Wojewodowie nie interweniowali w takich sprawach, pomimo posiadanej wiedzy o wydaniu aktu, co uzasadniali faktem, że przepisy prawa nie nakładają na nich takiego obowiązku. Argumentowano, że określone w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych zasady postępowania wojewodów w sprawie publikacji aktów prawa miejscowego nie zostały w żaden sposób powiązane z uprawnieniami nadzorczymi wojewodów nad stanowieniem aktów prawa przez jednostki samorządu terytorialnego, wynikającymi z przepisów ustaw samorządowych. Z powyższych przyczyn wojewodowie nie sprawdzali również, czy treść aktów prawa miejscowego przesłanych do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym była zgodna z treścią tych uchwał, przesłanych wojewodom do oceny pod względem zgodności z prawem. O potrzebie przeprowadzania takiej weryfikacji świadczą wyniki kontroli przeprowadzonej w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim, w wyniku której stwierdzono, że treść jednego z aktów prawa miejscowego przesłanego do publikacji różniła się od treści tego aktu przekazanej do oceny Wojewodzie Lubelskiemu. [str. 45–47]

Niewywiązywanie
się z obowiązku
ogłoszenia rozstrzygnięć
nadzorczych
lub ogłaszanie ich
z nieuzasadnioną zwłoką

W pięciu skontrolowanych urzędach wojewódzkich stwierdzono nieprawidłowości przy ogłaszaniu w wojewódzkich dziennikach urzędowych rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez wojewodów w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego ustanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego. W trzech urzędach wojewódzkich (lubelskim, łódzkim i świętokrzyskim) nie opublikowano ogółem 63 rozstrzygnięć nadzorczych, co stanowiło naruszenie postanowień ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. W czterech urzędach wojewódzkich (kujawsko-pomorskim, lubelskim, łódzkim i śląskim) stwierdzono łącznie 26 przypadków nieuzasadnionej zwłoki w ogłaszaniu rozstrzygnięć nadzorczych wydawanych przez wojewodów w stosunku do aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Publikację rozstrzygnięć po upływie nawet kilku miesięcy od daty ich wydania, NIK oceniła jako działanie nierzetelne. Nieprawidłowości przy ogłaszaniu rozstrzygnięć nadzorczych nie stwierdzono natomiast w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim.

Najczęściej wskazywaną przyczyną wystąpienia opisanych powyżej przypadków było przeoczenie pracowników urzędów wojewódzkich odpowiedzialnych za realizację tego zadania, wynikające z przeciążenia pracą. Brak opublikowania 36 rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez Wojewodę Lubelskiego tłumaczony był faktem, że dotyczyły one uchwał nieprzesłanych przez jednostki samorządowe do ogłoszenia i nieopublikowanych z uwagi na ich błędne zakwalifikowanie do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego, które nie podlegają publikacji. [str. 47–49]

Publikowanie
wyroków sądów

Bez zbędnej zwłoki w wojewódzkich dziennikach urzędowych publikowane były wyroki sądów administracyjnych, uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego, przesyłane do urzędów wojewódzkich w celu ich ogłoszenia.

Wojewodowie nie publikowali natomiast wyroków sądów uwzględniających skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, ponieważ w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych nie wprowadzono takiego

obowiązku. W rezultacie, na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych nie można było ustalić rzeczywistego stanu prawnego w zakresie obowiązywania aktów prawa miejscowego, których nieważność stwierdził wojewoda w rozstrzygnięciach nadzorczych uchylonych następnie przez sąd. [str. 49–50]

Wojewodowie podejmowali działania prewencyjne i wspierające wobec jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego, m.in. poprzez kierowanie do j.s.t. pism zawierających informacje dotyczące sposobu wykładni przepisów prawa w sytuacji nowelizacji prawa bądź powielania w uchwałach organów samorządu terytorialnego tego samego rodzaju błędów, a także organizację spotkań i szkoleń, których przedmiotem były zmiany przepisów prawa powszechnie obowiązującego, mające wpływ na prawo miejscowe stanowione przez j.s.t. [str. 40–41]

4. WNIOSKI

Prezes Rady Ministrów

1. Wyniki kontroli wskazują, że treść art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym⁸, zobowiązującego do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym oraz samo jego stosowanie nastrocza wielu problemów interpretacyjnych, czego dowodzi zróżnicowana praktyka organów nadzoru. Wobec powyższego, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadnym jest rozważenie odrębnego uregulowania zasad postępowania nadzorczego, które zastąpiłoby lub uzupełniło normę wskazanego artykułu, np. o taksatywne wyliczenie przepisów k.p.a., które znajdują zastosowanie w postępowaniu nadzorczym. Wyznaczenie za pomocą norm prawnych granic ingerencji organu nadzoru w postępowaniu nadzorczym jest niezbędne dla ochrony konstytucyjnej i ustawowej wartości, jaką jest samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.
2. Kontrola wykazała, że w wojewódzkich dziennikach urzędowych ogłaszane były zarówno rozstrzygnięcia nadzorcze prawomocne, jak i te, które zostały zaskarżone do sądu administracyjnego. Wobec nieuwjęcia w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w katalogu aktów i orzeczeń podlegających obowiązkowi ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wyroków sądów uwzględniających skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, niezbędne jest, zdaniem NIK, doprecyzowanie w tym przepisie, że publikacji podlegają tylko rozstrzygnięcia prawomocne lub rozszerzenie tego katalogu o wyroki sądów uwzględniające skargi na ogłoszone rozstrzygnięcia.

Wojewodowie

- NIK wnioskuje o podjęcie przez wojewodów niezbędnych działań organizacyjnych, mających na celu zapewnienie terminowej i prawidłowej realizacji zadań dotyczących nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym jednolitości dokonywanych ocen aktów prawa miejscowego, w szczególności poprzez:
- zapewnienie niezbędnych warunków organizacyjnych i zasobów kadrowych potrzebnych do właściwej realizacji przedmiotowego zadania;
 - zorganizowanie skutecznego systemu nadzoru nad prawidłowością realizacji ww. zadań.

⁸ I odpowiednio art. 79 ust. 5 o samorządzie powiatowym oraz art 82 ust.6 o samorządzie województwa.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

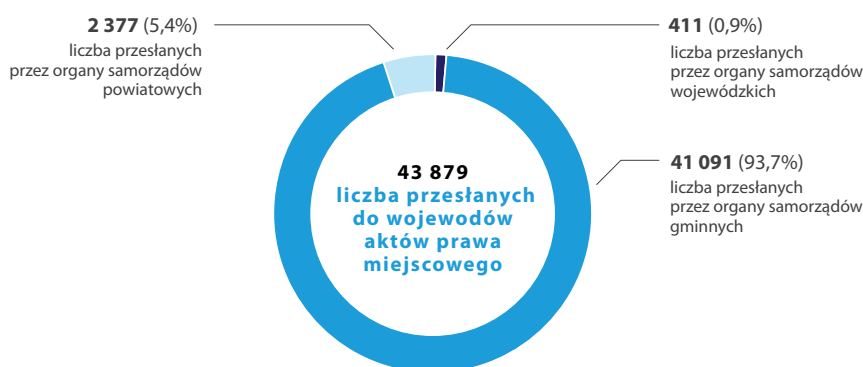
5.1.1. Prawidłowość postępowań nadzorczych w sprawie aktów prawa miejscowego wydanych przez j.s.t.

W latach 2017–2019 (I kw.) organy j.s.t. przekazały wojewodom, których działalność nadzorczą objęto kontrolą NIK, ogółem 157 059 uchwał i zarządzeń, z których 43 879 było aktami prawa miejscowego. W grupie tej 41 091 (tj. 93,7%) stanowiły akty prawa miejscowego wydane przez organy samorządów gminnych, 2377 (tj. 5,4%) akty wydane przez organy samorządów powiatowych oraz 411 (tj. 0,9%) akty wydane przez organy samorządów wojewódzkich.

Liczba aktów prawa przekazanych przez j.s.t. do oceny wojewodom

Wykres nr 1

Liczba aktów prawa miejscowego przesłanych do badanych urzędów wojewódzkich w latach 2017–2019 (I kw.) przez organy gmin, powiatów i województw samorządowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Najwięcej aktów prawa, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych przez organy j.s.t. wpłynęło do:

- Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego – 33 539 aktów prawa, w tym 8200 aktów prawa miejscowego;
- Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego – 33 174 akty prawa, w tym 8351 aktów prawa miejscowego;
- Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego – 27 075 aktów prawa, w tym 8491 aktów prawa miejscowego.

Najmniej aktów prawa wydanych przez organy j.s.t. przekazanych zostało w tym okresie do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego (odpowiednio: 14 737 aktów prawa, w tym 4673 akty prawa miejscowego).

W stosunku do 3705 aktów prawa miejscowego (8,4% ogółu aktów prawa miejscowego przekazanych przez j.s.t. do nadzoru w okresie objętym kontrolą), wojewodowie wszczęli postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego. Najwięcej postępowań nadzorczych wszczętych zostało w ujęciu liczbowym i procentowym w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim (1109, tj. 13,5%) oraz w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim (873, 10,3%), a najmniej w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim (277, 3,3%) i w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim (228, 4,9%).

Wszczywanie przez wojewodów postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego

Niejednolite postępowanie wojewodów przy prowadzeniu postępowań nadzorczych

W skontrolowanych urzędach wojewódzkich stosowano niejednolitą praktykę postępowania przy prowadzeniu postępowań nadzorczych. W świętokrzyskim i zachodniopomorskim urzędzie wojewódzkim nie zawsze stosowano się do art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którymi o wszczęciu postępowania z urzędu należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

Przykłady

W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim, na podstawie badania dokumentacji 20 losowo wybranych postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego ustalono, że w przypadku 15 z nich nie zawiadomiono organów j.s.t. o wszczęciu tych postępowań. W złożonych na tę okoliczność wyjaśnieniach zastępca dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli ŚUW wskazał m.in., że to okoliczności stanu faktycznego, będącego podstawą wydawanego rozstrzygnięcia, uzasadniają zawiadomienie j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego. W większości przypadków zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego przez organ nadzoru nie może mieć wpływu na wydane rozstrzygnięcie ze względu na ewidentną sprzeczność z prawem aktów objętych rozstrzygnięciem. Stwierdził, że kwestia braku zawiadomienia lub zbyt krótkiego terminu do złożenia wyjaśnień we wszczętym postępowaniu była wielokrotnie podnoszona w postępowaniach sądowych toczących się na skutek skarg j.s.t. na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego i analiza dotychczasowych orzeczeń potwierdza przyjęty sposób działania. Sam brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie może powodować wadliwości rozstrzygnięcia nadzorczego wyłącznie z tego tytułu (por. uzasadnienie uchwały NSA z 21.10.2002, OPS 9/02).

W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim, analiza dokumentacji 20 postępowań zakończonych wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych wykazała, że w przypadku 17 postępowań Wojewoda Zachodniopomorski pisemnie zawiadomił organy j.s.t. o ich wszczęciu (z podaniem przepisu aktu prawa miejscowego, 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. Dyrektor Wydziału Prawnego stwierdziła m.in., że postępowanie nadzorcze nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym zawiadomienie 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, 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. 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 uchynieniem aktu nadzoru, Wojewoda wypełnia ww. obowiązek, przyjmując jednocześnie, że wobec braku szczególnych unormowań w zakresie wszczęcia postępowania, następuje ono z chwilą dokonania pierwszej czynności. Jako taką należy rozumieć wystosowanie, 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 wypełnienia funkcji nadzorczych.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że podstawą zawiadomienia gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego jest art. 91 ust. 5 w związku z art. 61 § 1 i 4 k.p.a., natomiast zobowiązanie gminy do złożenia określonych dokumentów i wyjaśnień w trybie art. 88 usg, może nie zostać odczytane przez gminę jako informacja o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktu j.s.t., zwłaszcza w sytuacji, kiedy generalną praktyką wojewody było zawiadamianie o wszczęciu takiego postępowania.

Różny był również sposób postępowania wojewodów w przypadku odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, po uprzednim wszczęciu procedury w tym zakresie. Wojewoda Śląski kończył w sposób formalny takie postępowanie w drodze wydania decyzji o jego umorzeniu, w których jako podstawę prawną do ich wydania przywoływano art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Pozostali wojewodowie nie umarzali w sposób formalny postępowań niezakończonych wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych.

Przykłady

Wojewoda Zachodniopomorski, wyjaśniając przyczyny nieumarzania prowadzonych postępowań nadzorczych stwierdził, że 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.

Podobne stanowisko zajął Wojewoda Łódzki wskazując, że zgodnie z art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p. oraz art. 82 ust. 6 u.s.w., do postępowania nadzorczego przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio. Nie oznacza to zatem stosowania wprost określonych rozwiązań przyjętych w k.p.a., w tym również tych dotyczących umorzenia postępowania.

Przyczyną niejednołitości realizacji zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru było nieokreślenie w ustawach o j.s.t. szczegółowych zasad prowadzenia przez wojewodę postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego, przed wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych. W ustawach samorządowych wskazano jedynie (art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p., art. 82 ust. 6 u.s.w.), że do postępowań w sprawie nadzorczych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie wskazano natomiast, w jakim zakresie ta odpowiedniość ma zastosowanie w tego rodzaju postępowaniach.

Tylko Wojewoda Śląski skorzystał z uprawnienia do wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego wydanego przez organy j.s.t. Przyczynami niezastosowania takiego instrumentu przez pozostałych wojewodów, jak podawano w wyjaśnieniach, był brak takiej potrzeby. W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim przyczynę niewydawania postanowień o wstrzymaniu wykonania aktów prawa miejscowego uzasadniano przyjętą praktyką przekazywania do publikacji aktów prawa miejscowego dopiero po dokonaniu ich oceny pod względem zgodności z prawem. Zwracano również uwagę na ograniczone znaczenie instrumentu wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego, z uwagi na krótki termin, w którym powinno być wydane rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego.

Niekorzystanie z uprawnienia do wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

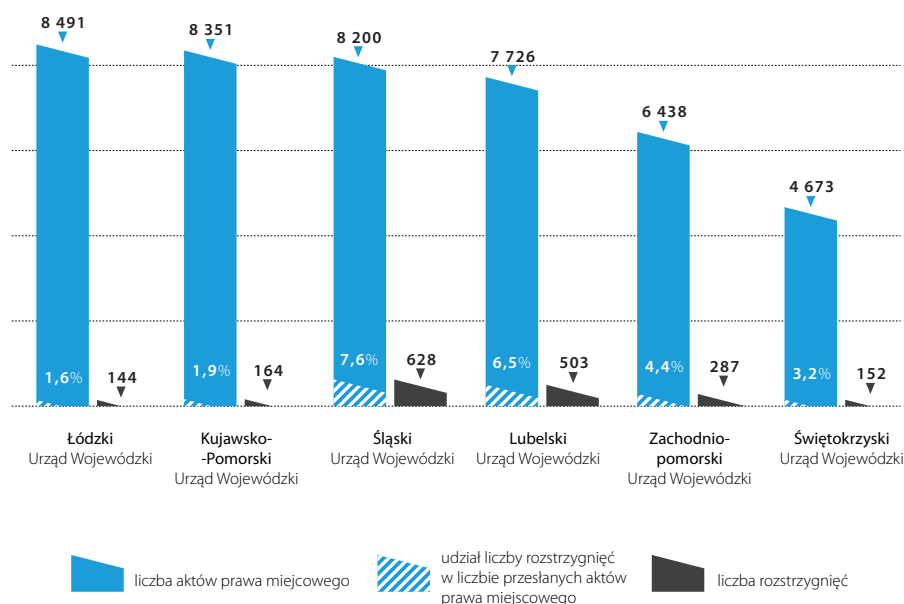
W okresie objętym kontrolą, spośród 628 postępowań w wyniku których Wojewoda Śląski wydał rozstrzygnięcia nadzorcze, jedynie w trzech przypadkach wstrzymał wykonanie aktu prawa miejscowego. Przypadki te dotyczyły przyjęcia regulaminu udzielania stypendium uczniom szkół podstawowych i ponadpodstawowych, ustalenia wysokości stawki adiaczeńskiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oraz określenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności. W wydanych na tę okoliczność postanowieniach, wstrzymanie wykonania uchwał wojewoda uzasadnił negatywnymi skutkami prawnymi, jakie wywołałoby wykonanie tych uchwał.

**Wydawanie
rozstrzygnięć
nadzorczych
w sprawie stwierdzenia
nieważności aktu prawa
miejscowego**

W okresie 2017–2019 (I kw.) objęci kontrolą wojewodowie przeprowadzili ogółem 1878 postępowań nadzorczych, w wyniku których wydali rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego. Dotyczyły one 4,3% przesłanych przez j.s.t aktów prawa miejscowego. Wydane w wyniku tych postępowań rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczyły 50,7% aktów w stosunku do których wszczęto postępowania nadzorcze. Najwięcej rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do aktów prawa miejscowego j.s.t. wydanych zostało w ujęciu liczbowym i procentowym (w relacji do wszystkich aktów prawa miejscowego przekazanych do nadzoru wojewodom) w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim (628, 7,6%) oraz Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim (503, 6,5%). Najmniej w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim (144, 1,6%) i Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim (164, 1,9%).

Wykres nr 2

Relacja liczby wydanych rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność aktów prawa miejscowego do liczby aktów prawa miejscowego przesłanych do poszczególnych urzędów wojewódzkich w latach 2017–2019 (I kw.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wydane przez wojewodów rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczyły aktów prawa miejscowego regulującego różne sfery działania j.s.t., m.in. planowania przestrzennego, polityki społecznej, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, gospodarki nieruchomościami, zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, ochrony zwierząt, ochrony zdrowia, edukacji publicznej, statutów j.s.t., nazw ulic, przeprowadzania konsultacji, regulaminów czystości i porządku, wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, stref płatnego parkowania.

Podstawę stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego w wybranej do kontroli próbie rozstrzygnięć nadzorczych, dotyczącej aktów prawa miejscowego z trzech grup tematycznych, tj. gospodarowania nieruchomościami, utrzymania czystości i porządku oraz zbiorowego zaopatrzenia w wodę, stanowiły w szczególności następujące nieprawidłowości:

- przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, tj. normowanie spraw, co do których brak jest upoważnienia dla organu j.s.t.;
- nieuregulowanie wszystkich spraw wymaganych przepisami prawa;
- wprowadzenie postanowień sprzecznych z przepisami ustaw i rozporządzeń;
- niezachowanie wymaganej przez przepisy prawa procedury wydania danego aktu, w tym w szczególności niezasięgnięcie opinii innych organów lub podmiotów.

Przykład

W rozstrzygnięciach nadzorczych dotyczących uchwał organów gminy w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków⁹, jako podstawę do ich wydania Wojewoda Śląski wskazywał m.in. na następujące istotne naruszenia prawa:

- niewypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁰, poprzez nieuregulowanie w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczenie upoważnienia ustawowego¹¹;
- naruszenie art. 19 ust. 1 ww. ustawy o zaopatrzeniu w wodę, ponieważ projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie został

⁹ W okresie objętym kontrolą Wojewoda Śląski wydał 10 rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie uchwał j.s.t. dotyczących regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1437, ze zm.

¹¹ W szczególności, w przyjętych regulaminach nie zawarto warunków technicznych określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, spełnienie których jest gwarancją wykonania obowiązku przyłączenia do sieci nieruchomości przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a określono jedynie przesłanki dla odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci. Inne naruszenia prawa, wg organu nadzoru, polegały na przyjęciu uregulowań z przekroczeniem delegacji ustawowej, np. zawarcie przepisów odnoszących się do treści umowy, określenie zobowiązań niewynikających z ww. ustawy, takich jak zobowiązanie odbiorcy o pisemnego powiadamiania przedsiębiorstwa o zmianach w prawie do korzystania z nieruchomości, przedstawienie przez wnioskodawców dokumentacji i informacji nieprzewidzianych przez ustawę. Wskazano także na wadliwe uregulowania w rozdziale – tytuł rozdziału wskazuje na inne uregulowania niż faktycznie w nim zawarto. Ponadto przyjęto w nich rozwiązania niejasne i niedające możliwości ich realizacji, jak np. zobowiązanie odbiorcy do usunięcia przyczyn zagrożenia istotnego obniżenia poziomu usług, poprzez nieokreślenie, co należy rozumieć przez owe zagrożenie.

przekazany do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, co jest warunkiem, dalszego, zgodnego z prawem procedowania uchwały w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

W rozstrzygnięciach nadzorczych dotyczących uchwał organów gminy w sprawie regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy¹², jako podstawę do ich wydania Wojewoda Śląski wskazywał m.in. na naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹³, art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny¹⁴, z uwagi na:

- nieuregulowanie w przyjętym regulaminie wymagań w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienia przyjmowania w inny sposób odpadów zielonych;
- wykraczanie poza delegację ustawową, w tym rozszerzenie w sposób nieuprawniony obowiązków właścicieli nieruchomości;
- posługiwanie się kryteriami nieprzewidzianymi przez ustawę;
- zawarcie w regulaminie niejasnych i nieprecyzyjnych postanowień;
- niewypełnienie delegacji ustawowej (nieuregulowanie warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym; nieokreślenie sposobu i częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego; nieokreślenie minimalnej pojemności pojemnika znajdującego się na nieruchomości niezamieszkałej);
- ograniczenie kręgu podmiotowego osób będących adresatem aktu prawa miejscowego do właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe, wyłączając z zakresu regulacji osoby utrzymujące zwierzęta domowe, lecz niebędące ich właścicielami.

W rozstrzygnięciach nadzorczych w odniesieniu do uchwał organów j.s.t dotyczących gospodarki nieruchomościami¹⁵, jako podstawę do ich wydania Wojewoda Śląski wskazywał m.in. na naruszenie:

- art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁶, poprzez przyznanie przez radę gminy w sposób generalny pierwszeństwa najemcom w nabywaniu bezprzetargowym lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy, podczas gdy zgodnie z treścią tego przepisu pierwszeństwo w nabyciu lokalu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony;
- art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez dopuszczenie w sposób generalny możliwości wynajęcia lokalu w trybie bezprzetargowym, a zgodnie z treścią tego przepisu zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu;
- art. 70 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez niedozwolone powtórzenie zapisu ustawowego, wkroczenie w ustawowe kompetencje organu wykonawczego i ingerencję w kwestie, które powinny być przedmiotem umowy cywilnoprawnej zawieranej pomiędzy burmistrzem a najemcą lokalu, takie jak: rozłożenie ceny lokalu mieszkalnego na raty, termin spłaty należności, wysokość pierwszej raty oraz sposób zabezpieczenia niespłaconej części;

¹² W okresie objętym kontrolą Wojewoda Śląski wydał dziewięć rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących uchwał w sprawie regulaminów czystości i porządku w gminach.

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.

¹⁵ W okresie objętym kontrolą wojewoda wydał trzy rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie uchwał organów j.s.t. dotyczących gospodarki nieruchomościami.

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 65, zwaną dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- art. 32 Konstytucji RP poprzez sformułowanie katalogu wybranych podmiotów uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu poza trybem przetargowym, co pozbawia pozostałych zainteresowanych mieszkańców uprawnienia do skorzystania z takiej możliwości.

W lubelskim i łódzkim urzędzie wojewódzkim stwierdzono przypadki odmiennego kwalifikowania wydanych aktów przez wojewodów oraz jednostki samorządu terytorialnego. Rozbieżności te dotyczyły ich charakteru, tj. czy dany akt jest aktem prawa miejscowego, czy aktem kierownictwa wewnętrznego. O sposobie zakwalifikowania przez organ j.s.t. wydanego aktu prawa świadczyły postanowienia określające datę jego wejścia w życie. W przypadku zakwalifikowania przez organ j.s.t. aktu, jako aktu prawa miejscowego, postanowienia określające termin jego wejścia w życie uwzględniały art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie. W przypadku uznania przez ten organ, że wydawany przez niego akt nie jest aktem prawa miejscowego, przy określaniu terminu jego wejścia w życie odnoszono się do daty jego uchwalenia.

**Rozbieżności
w kwalifikacji aktów
przez j.s.t. i wojewodę**

Przykład

W latach 2017–2019 (I kw.) Wojewoda Lubelski wydał 36 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał przesłanych przez j.s.t., które przez organy stanowiące j.s.t. zostały zakwalifikowane do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego, natomiast w rozstrzygnięciu nadzorczym uznane były za akty prawa miejscowego.

W okresie objętym kontrolą wystąpiło również 16 przypadków rozbieżności interpretacyjnych pomiędzy Wojewodą Łódzkim a j.s.t. w stosunku do uchwał i zarządzeń, które j.s.t. klasyfikowały jako akty prawa miejscowego, podczas gdy w ocenie wojewody nimi nie były. W takich sytuacjach wojewoda orzekał w rozstrzygnięciach nadzorczych o ich nieważności. Występowały również przypadki, w których j.s.t., odmiennie niż wojewoda, nie uznawały uchwał za akt prawa miejscowego i nie przysyłały ich do publikacji. W związku z dostrzeżonymi rozbieżnościami interpretacyjnymi, po przeprowadzeniu analizy orzecznictwa i doktryny, wojewoda kierował do j.s.t. pisma informujące, które kategorie uchwał i zarządzeń są aktami prawa miejscowego, a które nie¹⁷.

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego j.s.t. wydawane były w terminie określonym w ustawach o j.s.t. (art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 70 ust. 1 u.s.p. oraz art. 82 ust. 1 u.s.w.), tj. nie później niż w ciągu 30 dni od dnia doręczenia wojewodzie aktu prawa miejscowego (z wyłączeniem przypadków, w których wojewoda zobowiązany był do zasięgnięcia opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹⁸). Jedyny przypadek wydania rozstrzygnięcia nadzorczego po upływie ww. terminu stwierdzono w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim.

**Terminowość
wydawania
rozstrzygnięć
nadzorczych oraz ich
poprawność formalna**

¹⁷ Na przykład w piśmie PNIK-I.4131.782.2017 z 25 września 2017 r. skierowanym do przewodniczących rad gmin i powiatów województwa łódzkiego oraz sejmiku województwa wskazano, że uchwała w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

¹⁸ Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. z 2018 r. poz. 1103).

Przykład

Z 287 rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Zachodniopomorskiego stwierdzających nieważność aktów prawa miejscowego, 286 wydanych zostało przed upływem 30 dni od dnia doręczenia wojewodzie uchwały lub zarządzenia. Jedno rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność aktu prawa miejscowego wydano w 31 dniu od dnia doręczenia tego aktu 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 jego doręczenia. Dyrektor Wydziału Prawnego Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego wskazała, że pracownik odpowiedzialny za nadzór nad gminą, jako datę wpływu uznał, zamiast faktycznej daty, datę wprowadzenia pisma przewodniego do systemu EZD. Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze wyeliminowało z obrotu prawnego część uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, a rada gminy nie zakwestionowała tego rozstrzygnięcia.

We wszystkich postępowaniach nadzorczych wybranych do badań kontrolnych, rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego zawierały wymagane informacje, określone w ustawach samorządowych (art. 91 ust. 3 u.s.g., art. 79 ust. 3 u.s.p. oraz art. 82 ust. 4 u.s.w.), tj. uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze do sądu administracyjnego.

Sądowa kontrola poprawności rozstrzygnięć nadzorczych

W latach 2017–2019 (I kw.) organy j.s.t.¹⁹, za pośrednictwem właściwych wojewodów, wniosły ogółem 65 skarg do sądów administracyjnych na rozstrzygnięcia nadzorcze. Dotyczyły one 3,5% rozstrzygnięć nadzorczych. Wszystkie skargi wojewodowie przesłali do sądu administracyjnego, nie zmieniając swojego stanowiska wyrażonego w rozstrzygnięciach nadzorczych.

W 17 przypadkach sądy administracyjne uznały skargi za zasadne i uchyliły rozstrzygnięcia nadzorcze w całości lub w części. Dotyczyło to 12 rozstrzygnięć wydanych przez Wojewodę Łódzkiego, trzech – wydanych przez Wojewodę Śląskiego oraz po jednym – wydanym przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego oraz Wojewodę Zachodniopomorskiego.

W 46 przypadkach sądy administracyjne oddaliły lub odrzuciły skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze w całości. W dwóch przypadkach skargi j.s.t. na rozstrzygnięcia nadzorcze nie zostały rozpatrzone przez sądy do czasu zakończenia kontroli NIK.

Skargi wojewodów na akty prawa miejscowego

W 35 przypadkach wojewodowie, po uprzednim wszczęciu postępowań nadzorczych ale w związku z upływem 30 dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięć nadzorczych, skierowali skargi na akty prawa miejscowego j.s.t. do sądów administracyjnych. Działania takie podjęto w odniesieniu do 0,9% aktów prawa miejscowego, w stosunku do których w skontrolowanych urzędach wojewódzkich wszczęto w latach 2017–2019 (I kw.) postępowania nadzorcze. Przypadki takie wystąpiły w ww. okresie w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim (18), Śląskim Urzędzie Wojewódzkim (osiem), Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim (sześć) oraz Lubelskim

¹⁹ Na podstawie art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p. lub art. 86 u.s.w.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Urzędzie Wojewódzkim (trzy). Jako przyczynę niewydania rozstrzygnięć nadzorczych w tych sprawach, kontrolowani wskazywali na ich skomplikowany charakter.

Ani jeden taki przypadek nie wystąpił w Świętokrzyskim i Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim.

Przykład

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim powodem niewydania rozstrzygnięcia nadzorczego w dwóch przypadkach był przedłużający się tok formalno-prawny procedury nadzorczej (dokumentacja planistyczna dot. uchwał wpłynęła do LUW po ok. dwóch tygodniach od daty przekazania uchwał). W konsekwencji, pomimo zawiadomienia gmin o wszczęciu postępowania nadzorczego, upłynął 30-dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego i złożone zostały skargi na uchwały do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

W 1792 przypadkach wszczęte przez wojewodów postępowania nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego j.s.t. przesłanych w latach 2017–2019 (I kw.) do nadzoru wojewodów, nie zakończyły się wydaniem przez wojewodów rozstrzygnięć nadzorczych bądź skierowaniem skargi do sądu administracyjnego. Dotyczyło to 48,4% aktów prawa miejscowego j.s.t, w stosunku do których wojewodowie wszczęli w tym okresie postępowania nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

W 1354 przypadkach (tj. 75,6%) przyczyną niewydania rozstrzygnięcia nadzorczego było zobowiązanie się przez organ j.s.t. do dokonania we własnym zakresie zmiany lub uchYLENIA zakwestionowanego przez wojewodę aktu prawa miejscowego.

W pozostałych przypadkach przyczynami niewydania rozstrzygnięć nadzorczych były najczęściej następujące okoliczności:

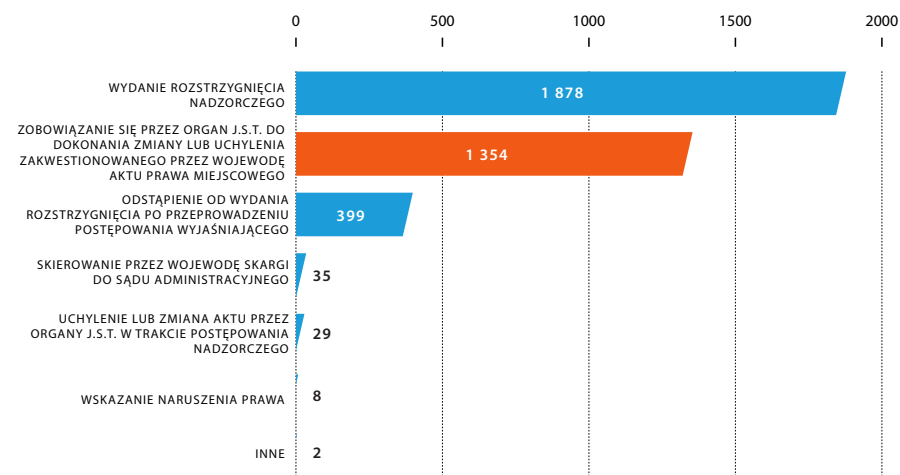
- w 399 sprawach, stwierdzenie zgodności z prawem aktu prawa miejscowego po przeprowadzeniu analizy otrzymanych od j.s.t. wyjaśnień i dodatkowych dokumentów;
- w 29 sprawach, uchYLENIE lub zmiana przez organy j.s.t. kwestionowanego przez wojewodę aktu prawa miejscowego w trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego.

Przyczyny niewydania przez wojewodów rozstrzygnięć nadzorczych po przeprowadzeniu postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 3

Sposób zakończenia wszczętych postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego w badanych urzędach wojewódzkich w latach 2017–2019 (I kw.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Najwięcej przypadków, w których wojewoda po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego j.s.t. odstąpił od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na zobowiązanie się organów j.s.t. do samodzielnego uchylenia lub zmiany aktu prawa miejscowego, w ujęciu liczbowym i procentowym (w relacji do wszystkich aktów prawa miejscowego przekazanych do nadzoru wojewodom, w stosunku do których wszczęto postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego) stwierdzono w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim (490, 56,1%), Śląskim Urzędzie Wojewódzkim (440, 39,7%) oraz Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim (235, 31,5%). Podejmowania tego rodzaju działań nie odnotowano jedynie w przypadku Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego. W części przypadków inicjatorami takiego trybu postępowania byli wojewodowie lub upoważnieni przez nich pracownicy urzędów wojewódzkich, którzy wszczynając postępowania nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego, m.in. kierowali do organów j.s.t. zapytania, czy nie zamierzają one dokonać we własnym zakresie zmiany lub uchylenia zakwestionowanego aktu. Wojewoda Lubelski upoważnił kierownictwo komórek organizacyjnych urzędu, zajmujących się realizacją zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t., m.in. do kierowania do j.s.t. wniosków o reasumpcję uchwał we własnym zakresie.

Przykłady

W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim, w wyniku badania próby 10 spraw, w których Wojewoda Zachodniopomorski odstąpił od wydawania rozstrzygnięć nadzorczych w związku z zobowiązaniem się j.s.t. do samodzielnej zmiany aktu prawa, 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.

Wojewoda Lubelski pisemnie upoważnił dyrektorów Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli i Wydziału Infrastruktury oraz ich zastępców do prowadzenia w jego imieniu spraw dotyczących m.in.: podpisywania zawiadomień o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał organów samorządu terytorialnego oraz zawiadomień o wstrzymaniu ich wykonania; podpisywania decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały; występowania do organów samorządowych z uwagami wskazującymi na nieistotne naruszenie prawa w podjętych uchwałach, a także kierowania wniosków o reasumpcję uchwał we własnym zakresie.

Wojewodowie wyjaśniali, że odstępując od wydawania rozstrzygnięć nadzorczych w przypadku zadeklarowania przez organy j.s.t. dokonania we własnym zakresie zmiany lub usunięcia wadliwego aktu prawa miejscowego, kierowali się zasadą proporcjonalności, określoną w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r.²⁰, zgodnie z którą kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. W ocenie wojewodów taka praktyka w pełni uwzględniała przyznaną jednostkom samorządu terytorialnego ustawową samodzielność i samorządność, w ramach której jednostka uprawniona jest do naprawienia popełnionego przez siebie błędu. Nie bez znaczenia była także, zdaniem wojewodów, ocena skutków, jakie wywołałoby unieważnienie aktu prawa, a mianowicie, że danej materii nie będzie regulował żaden akt prawny.

Odnosząc się do powyższej argumentacji NIK zauważa, że w przepisach ustaw samorządowych określających zasady sprawowania nadzoru wojewody nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t., wprowadzono rozwiązania umożliwiające wojewodzie stosowanie zasady proporcjonalności, zgodnie z ww. art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Wskazano w szczególności, że w przypadku stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t., ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w.). W przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa, w przekazanym do nadzoru akcie prawnym organ nadzoru może orzec o jego nieważności w części. W ustawach samorządowych nie przewidziano natomiast możliwości odstąpienia od orzeczenia przez organ nadzoru o nieważności sprzecznej z prawem uchwały organu j.s.t., w przypadku zobowiązania się organu j.s.t. do dokonania jej zmiany lub uchylenia we własnym zakresie. Ustawodawca nie przewidział możliwości „samonaprawy” przez organy j.s.t. aktów prawa, których zgodność z prawem zakwestionował wojewoda, tak jak to określił w ustawie z dnia 7 października

²⁰ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych²¹ w odniesieniu do uchwał budżetowych organów stanowiących j.s.t., podlegających nadzorowi RIO²².

Należy zaznaczyć jednocześnie, że odstępując od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w ramach wszczętego postępowania nadzorczego, po upływie ustawowego 30 dniowego terminu, wojewoda traci kompetencje do stwierdzenia nieważności aktu organu j.s.t., gdyż przepisy nie przewidują zawieszenia biegu terminu na jego wydanie w związku z oczekiwaniem na dokonanie „samopoprawy” przez j.s.t.

Zmiany lub uchylenia wadliwych aktów prawa miejscowego, j.s.t. dokonywały nawet po upływie kilku miesięcy po dacie, do której mogło być wydane rozstrzygnięcie nadzorcze eliminujące je z obrotu prawnego.

Przykłady

Wojewoda Łódzki, po wszczęciu 490 postępowań nadzorczych, odstąpił od wydania rozstrzygnięć nadzorczych w związku ze zobowiązaniem się przez j.s.t. do dokonania zmiany lub uchylenia tych aktów. Spośród ww. spraw, w 349 przypadkach j.s.t. uchylili lub zmienili niezgodny z prawem akt po upływie 30 dni od daty wpływu uchwały do organu nadzoru, tj. po terminie w jakim powinno być wydane rozstrzygnięcie nadzorcze, z czego 49 aktów zostało zmienionych lub uchylonych w terminie powyżej trzech miesięcy, a 12 aktów – w terminie powyżej sześciu miesięcy. W skrajnym przypadku kwestionowany akt prawa miejscowego pozostawał w obrocie prawnym przez okres ośmiu miesięcy. Spośród ww. 490 uchwał, 24 nie zostały opublikowane z wojewódzkim dziennikiem urzędowym – wobec nieprzesłania ich przez j.s.t. w wersji elektronicznej do publikacji. W pozostałych przypadkach akty prawa miejscowego zakwestionowane przez urząd w trakcie postępowania nadzorczego, zostały opublikowane, tj. weszły w życie.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Zachodniopomorski wszczął 185 postępowań, które nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego. W 157 przypadkach przyczyną odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia było zobowiązanie się przez organy j.s.t. do dokonania zmiany uchwał we własnym zakresie. W 71 przypadkach (ze 157), 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.

Deklaracja „samopoprawy” była powodem niewydania przez Wojewodę Śląskiego rozstrzygnięć nadzorczych w ramach wszczętych 437 postępowań. W wyniku zbadania 17 przypadków, w których z powyższego powodu nie wydano rozstrzygnięcia nadzorczego, ustalono, że w 14 z nich j.s.t. dokonały uchylenia lub zmiany kwestionowanego przez wojewodę aktu prawa miejscowego po upływie terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktu, z tego w dwóch przypadkach po upływie ponad trzech miesięcy (93 dni). We wszystkich 14 przypadkach kwestionowane przez wojewodę akty prawa miejscowego zostały opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym i weszły w życie, obowiązując przez okres odpowied-

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2137.

²² Zgodnie z art. 12 tej ustawy, regionalna izba obrachunkowa, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, kolegium izby orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części.

nio od 35 do 109 dni. W trzech z 17 przypadków, w których wojewoda nie zakończył postępowania wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, na dzień zakończenia kontroli (30 września 2019 r.) zakwestionowane przez wojewodę akty prawa miejscowego nadal obowiązywały w niezmienionym brzmieniu, pomimo upływu odpowiednio 183, 199 i 264 dni od dnia upływu terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego. Okres ich obowiązywania, wg stanu do dnia zakończenia kontroli NIK (licząc od dnia ich publikacji), wynosił odpowiednio 195, 209 i 283 dni. W czasie trwania kontroli NIK organ nadzoru zapowiedział wniesienie skargi do sądu administracyjnego w tych sprawach.

W latach 2017–2019 (I kw.) wojewodowie, których działalność nadzorczą objęto kontrolą, 175 razy wskazywali organom j.s.t., że przesłany do nich akt prawa miejscowego wydano z naruszeniem prawa. Z tego środka nadzoru korzystano w ograniczonym zakresie. Został on zastosowany w odniesieniu do 0,4% aktów prawa miejscowego j.s.t. przesłanych do tych wojewodów. Wskazania te dotyczyły najczęściej omyłek pisarskich, podawania niewłaściwych danych promulgacyjnych ustaw stanowiących podstawę wydawania aktów prawa miejscowego, zamieszczania zbędnych postanowień.

W ośmiu z ww. przypadków wskazania zostały wydane po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego. Najwięcej wskazań o nieistotnych naruszeniach prawa w aktach prawa miejscowego j.s.t. wydanych zostało, w ujęciu liczbowym i procentowym (w relacji do wszystkich aktów prawa miejscowego przekazanych do nadzoru wojewodom w latach 2017–2019 I kw.) przez Wojewodę Świętokrzyskiego (149, 3,2%), a w dalszej kolejności przez Wojewodę Łódzkiego (20, 0,2%). Ani jednego wskazania nie wydał w ww. okresie Wojewoda Lubelski. Liczba wskazań wysłanych przez pozostałych wojewodów kształtowała się w przedziale od jednego do trzech.

W każdym ze skontrolowanych urzędów wojewódzkich stwierdzono, że wojewodowie nie zidentyfikowali wszystkich sprzecznych z przepisami prawa aktów prawa miejscowego wydanych przez j.s.t. Świadczy o tym fakt, że część wadliwych aktów prawa miejscowego zostało uchylonych (w całości lub w części) przez sądy administracyjne w wyniku rozpatrzenia skarg na te akty skierowanych do sądów m.in. przez prokuratorów, osoby fizyczne lub inne podmioty i organy²³.

Przykłady

W latach 2018–2019 (I kw.) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skierowano 110 skarg na akty prawa miejscowego wydane przez organy j.s.t., podlegające właściwości nadzorczej Wojewody Łódzkiego. W 60 przypadkach ich autorami byli prokuratorzy, w 45 przypadkach – osoby fizyczne, a w pięciu przypadkach – przedsiębiorcy. W wyniku rozpatrzenia skarg, sąd orzekł o niezgodności z prawem w całości lub w części 43 aktów prawa miejscowego. Dwadzieścia trzy postępowania zostały umorzone, trzy zawieszone, a trzy sprawy oczekiwały na rozprawę. Pozostałe skargi zostały odrzucone lub oddalone w całości.

Wydawanie przez wojewodów wskazań w sprawie nieistotnego naruszenia prawa w aktach prawa miejscowego

Wyniki sądowej kontroli zgodności z prawem aktów prawa miejscowego niezakwestionowanych przez wojewodów

²³ Na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w. lub art. 50 § 1 u.p.p.s.a.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą różne podmioty i organizacje zaskarżyły do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie 21 aktów prawa miejscowego ogłoszonych w latach 2017–2019 (I kw.) w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. W 12 przypadkach ich autorami byli prokuratorzy, w czterech – osoby fizyczne, w trzech – osoby prawne, a w dwóch – jednostki samorządu terytorialnego. W wyniku rozpatrzenia tych skarg, w dziewięciu przypadkach sąd stwierdził nieważność aktów prawa miejscowego, w sześciu przypadkach skargi zostały przez sąd oddalone, w czterech odrzucone. W stosunku do pozostałych dwóch skarg, do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie wydano jeszcze orzeczenia.

Brak sporów kompetencyjnych z RIO

Zgodnie z ustawami samorządowymi spod nadzoru wojewody nad działalnością j.s.t. zostały wyłączone sprawy finansowe. Nadzór nad nimi sprawują regionalne izby obrachunkowe (art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p., art. 78 ust. 1 u.s.w.). W badanym okresie w skontrolowanych urzędach wojewódzkich nie wystąpiły spory kompetencyjne z regionalnymi izbami obrachunkowymi dotyczące sprawowania nadzoru nad poszczególnymi aktami prawa przekazanymi przez organy j.s.t.

Zgłoszone roszczenie o wypłatę odszkodowania w związku z wydanym rozstrzygnięciem nadzorczym

Orzeczenie przez sąd administracyjny nieważności aktu prawa miejscowego, który nie został zakwestionowany przez wojewodę (wydane w wyniku rozpatrzenia skarg zgłoszonych przez inne niż wojewoda podmioty i organy), skutkować może dochodzeniem przez pokrzywdzone osoby lub podmioty odszkodowań od j.s.t. bądź Skarbu Państwa, za poniesione straty finansowe w związku z obowiązywaniem aktu niezgodnego z prawem. Podobna sytuacja wystąpić może w przypadku wydania przez wojewodę błędnego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W okresie objętym kontrolą, j.s.t. oraz Skarb Państwa nie ponosiły odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z funkcjonowaniem w obrocie prawnym sprzecznych z przepisami prawa aktów prawa wydanych przez j.s.t. podlegających nadzorowi wojewodów, których działalność objęto kontrolą. W jednym przypadku, według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK, toczyło się postępowanie sądowe z powództwa jednostki samorządu o zapłatę odszkodowania przez Skarb Państwa, z tytułu poniesionych przez gminę kosztów w związku z wydanym przez wojewodę rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzającym nieważność uchwały rady gminy (niebędącej aktem prawa miejscowego), uchylonym następnie przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyniku rozpatrzenia skargi kasacyjnej.

W pozwie z 5 lutego 2019 r. gmina Oporów zwróciła się do Sądu Okręgowego w Łodzi Wydział I Cywilny o zasądzenie na jej rzecz od Skarbu Państwa – Wojewody Łódzkiego odszkodowania w kwocie 306 587,94 zł wraz z ustawowymi odsetkami z tytułu poniesionych przez nią kosztów w związku z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Łódzkiego z 5 lutego 2016 r. uchylającym uchwałę rady gminy z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie rozwiązania Zespołu Szkół w Szczycie oraz likwidacji publicznego gimnazjum wchodzącego w jego skład. W uzasadnieniu pozwu gmina wskazała, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2017 r. potwierdził, iż Wojewoda Łódzki wydał przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze z naruszeniem prawa. Skutek wstrzymania wykonania uchwały rady gminy w wyniku wydania rozstrzygnięcia nadzorczego był taki, że w okresie od 1 września 2016 r. do 31 sierpnia 2017 r. nadal funkcjonowało Publiczne Gimnazjum w Szczycie, które miało

zostać zlikwidowane z dniem 31 sierpnia 2016 r. Tym samym gmina była zmuszona pokrywać koszty, które nie byłyby ponoszone w przypadku niewydania przez Wojewodę Łódzkiego wadliwego rozstrzygnięcia nadzorczego. Wojewoda wniósł o oddalenie ww. pozwu w całości.

5.1.2. Jednolitość oceny przez wojewodów legalności aktów prawa miejscowego wydawanych przez J.S.T.

Jednolitość oceny przez poszczególnych wojewodów aktów prawa miejscowego przekazywanych przez organy j.s.t. była jednym z podstawowych zagadnień objętych badaniami kontrolnymi. Badanie przeprowadzono poprzez porównanie treści wybranych losowo aktów prawa miejscowego j.s.t. z trzech grup tematycznych²⁴, które wpłynęły do urzędów wojewódzkich w latach 2017–2019 (I kw.) i których wojewodowie nie zakwestionowali poprzez wydanie rozstrzygnięć nadzorczych – z treścią aktów prawa miejscowego z tych samych grup tematycznych, w stosunku do których wydane zostały rozstrzygnięcia nadzorcze.

W wyniku przeprowadzonych analiz stwierdzono, że we wszystkich sześciu skontrolowanych urzędach wojewódzkich występowały przypadki niejednolitej oceny przez wojewodów postanowień aktów prawa miejscowego wydanych przez j.s.t., dotyczących analogicznych stanów faktycznych i prawnych. Spośród zbadanych ogółem 91 uchwał j.s.t., których zgodność z prawem nie została zakwestionowana przez wojewodów, 39 uchwał (tj. 42,8%) zawierało regulacje, które w innych uchwałach j.s.t., dotyczących tych samych zagadnień, zostały uznane za niezgodne z prawem. Najwięcej tego rodzaju przypadków w badanej próbie odnotowano w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim i dotyczyły one 13 na 15 zbadanych aktów, w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono trzy takie uchwały na 15 zbadanych; w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim – siedem na 17 zbadanych, w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim – pięć na 14 zbadanych, w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim – osiem na 15 zbadanych, zaś w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim – trzy na 15 zbadanych.

Niejednolitość dokonywanych ocen zgodności z prawem aktów prawa miejscowego

Przykłady

W uchwałach rad gmin dotyczących przyjęcia regulaminów utrzymania czystości i porządku, zawierano postanowienia wykraczające poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁵. Kwestia ta była niejednolicie traktowana przez organ nadzoru:

- Wojewoda Zachodniopomorski nie zakwestionował wprowadzenia do regulaminu czystości i porządku gminy Będzino²⁶ nowego pojęcia „hodowcy zwierząt domowych”, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym stwierdzającym nieważność innej uchwały wojewoda wskazał na przekroczenie

²⁴ Dotyczących: zaopatrzenia w wodę (akty ustalające regulaminy i taryfy); zapewnienia porządku i czystości w gminie (akty ustalające regulaminy porządku i czystości na terenie gminy); gospodarowania nieruchomościami należącymi do gminy (ustalające zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierzani lub wynajmowania).

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, ze zm., dalej: u.c.p.g.

²⁶ Uchwała nr XXXI/248/2017 Rady Gminy w Będzinie z 30 czerwca 2017 r. w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie gminy Będzino.

zakresu ustawowego upoważnienia, ponieważ wprowadzono w niej takie samo pojęcie, którego nie można jednak utożsamiać z ustawowym pojęciem “osoby utrzymującej zwierzęta domowe”;

- Wojewoda Łódzki nie zakwestionował zawartego w regulaminie gminy Ładzice²⁷ postanowienia, że dopuszcza się możliwość utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej pod warunkiem spełnienia wymagań określonych w przepisach prawa, w szczególności przestrzegania obowiązujących przepisów sanitarno-epidemiologicznych, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym²⁸ dotyczącym analogicznego postanowienia wojewoda ten uznał, że stoi ono w sprzeczności z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa, gdyż przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw i przepisów wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy, a tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu;
- Wojewoda Świętokrzyski nie zakwestionował zawartego w regulaminie miasta i gminy Bodzentyn²⁹ postanowienia zobowiązującego właścicieli nieruchomości służących do użytku publicznego do niezwłocznego, po wystąpieniu każdorazowego zjawiska atmosferycznego, oczyszczenia ich ze śniegu, lodu i błota. Analogiczne postanowienie znajdujące się w innej uchwale zostało uznane przez Wojewodę Świętokrzyskiego w rozstrzygnięciu nadzorczym z 3 września 2018 r. za niezgodne z prawem, bowiem wprowadzenie takiego nakazu nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g.

W uchwałach rad gmin dotyczących przyjęcia regulaminów w sprawie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków uchwalanych na podstawie art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków³⁰:

- Wojewoda Kujawsko-Pomorski nie zakwestionował postanowienia³¹ nakazującego odbiorcom usług do składania wraz z wnioskiem o przyłączenie do sieci dokumentu określającego stan prawny nieruchomości, której dotyczy wnioski oraz mapy sytuacyjnej, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym³² wojewoda wskazał, że tożsamy zapis wykracza poza delegację art. 19 ust. 5 u.z.w.o.ś., gdyż ustawodawca nie sformułował żadnych dodatkowych obowiązków dokumentacyjnych wobec wnioskodawcy;
- Wojewoda Śląski nie zakwestionował wskazania w uchwale przypadków, w których umowa o dostarczanie wody wygasa, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym³³ tego wojewody stwierdzono, że przepisy odnoszące się do treści umowy wykraczają poza zakres delegacji ustawowej i naruszają określoną prawem cywilnym zasadę swobody kształtowania stosunków umownych, ponieważ rada gminy nie jest władna stanowić w zakresie kwestii podlegających określeniu i doprecyzowaniu w treści umowy;

²⁷ Uchwała nr V/23/18 Rady Gminy Ładzice z 21 grudnia 2018 r.

²⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego nr PNIK-I.4131.633.2017 z dnia 2 sierpnia 2017 r.

²⁹ Uchwała nr XIII/101/2017 Rady Miejskiej w Bodzentynie z 14 listopada 2017 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Bodzentyn.

³⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1437, ze zm., dalej: u.z.w.o.ś.

³¹ Uchwała nr XLV/395/2018 Rady Miejskiej w Barcinie z dnia 12 października 2018 r., uchwała nr XXXV/279/2018 Rady Miejskiej w Janowcu Wielkopolskim z dnia 10 sierpnia 2018 r., uchwała nr XXIV/220/17 Rady Gminy Sicienko z dnia 26 kwietnia 2017 r.

³² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego nr 100/2018 z dnia 17 października 2018 r.

³³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr NPII.4131.1.667.2018 z dnia 20 grudnia 2018 r.

- Wojewoda Świętokrzyski nie zakwestionował określenia w regulaminie³⁴ okresu na jaki umowa o zaopatrzenie w wodę może być zawierana (na czas nieokreślony i określony), podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym³⁵ wskazano, że upoważnienie ustawowe zawarte w art. 19 u.z.w.o.ś. nie przewiduje unormowania w regulaminie warunków rozwiązania umowy, regulacji dotyczących sposobu zmiany umowy czy też sposobu jej rozwiązania.

W uchwałach rad gmin i powiatu dotyczących zasad gospodarowania nieruchomościami z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁶, Wojewoda Lubelski nie zakwestionował zawartego w uchwale³⁷ postanowienia, że nieruchomości wchodzące w skład powiatowego zasobu nieruchomości mogą być zbywane w szczególności poprzez zrzeczenie się, podczas gdy w rozstrzygnięciu nadzorczym³⁸ wojewoda wskazywał, że powiat nie ma jednak możliwości zrzeczenia się nieruchomości, ponieważ taka możliwość przysługuje na podstawie art. 16 u.g.n. jedynie państwowym lub samorządowym osobom prawnym, a nie j.s.t. Ten sam wojewoda nie zakwestionował postanowienia, że koszty aktu notarialnego ponoszą nabywcy lokali mieszkalnych, podczas gdy na wadliwość tego rodzaju zapisów wojewoda wskazywał np. w rozstrzygnięciach nadzorczych³⁹ stwierdzając, że regulacja ta nie mieści się w granicach upoważnienia przysługującego organowi stanowiącemu j.s.t. i narusza zasadę swobody umów.

W złożonych wyjaśnieniach wojewodowie: mazowiecki, kujawsko-pomorski i świętokrzyski wskazywali, że przyczyn niejednolitego podejścia w odniesieniu aktów prawa miejscowego upatrywać również należy w istniejących rozbieżnościach w orzecznictwie sądów administracyjnych w tym zakresie. W tym kontekście NIK zauważa jednak, że każdy wojewoda powinien szczególnie zadbać o jednolitość podejścia w odniesieniu do legalności aktów prawa miejscowego stanowionego przez organy j.s.t. znajdujące się na obszarze jego działania. Zasada zaufania obywatela do prawa stanowionego przez organy administracji publicznej powinna bowiem opierać się na pewności prawa, co wiąże się z rozumieniem przesłanek działania tych organów oraz przewidywaniem konsekwencji prawnych określonych działań. Wskazywane w wyjaśnieniach przyczyny występowania przypadków niejednolitości w ocenie postanowień aktów prawa miejscowego, obejmujące najczęściej zmianę stosowanej linii orzeczniczej bądź występowanie istotnych różnic w zakresie sformułowań użytych w porównywanych aktach prawa, po przeprowadzeniu ich weryfikacji, nie zostały przez NIK uznane za zasadne.

³⁴ Uchwała Nr XXXIX/291/18 Rady Gminy w Kijach z 8 sierpnia 2018 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Kije.

³⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego nr PNK.I.4130.63.2018 z 21 września 2018 r.

³⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 65, dalej u.g.n.

³⁷ Uchwały Nr XXVIII/165/17 Rady Powiatu we Włodawie z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania, obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

³⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego nr PN-II.4131.140.16z 22 kwietnia 2016 r.

³⁹ Rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Lubelskiego nr PN-II.4131.285.14 z 1 sierpnia 2014 r. i nr PN-II.4131.109.19 z 1 lutego 2019 r.

Organizacja wykonywania zadań dotyczących nadzoru nad aktami prawa miejscowego

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

W skontrolowanych urzędach wojewodowie w różny sposób zorganizowali realizację zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy stanowiące j.s.t. W łódzkim i zachodniopomorskim urzędzie wojewódzkim całość tych zadań przypisano do właściwości jednej komórki organizacyjnej. W obu tych przypadkach w procesie oceny aktów prawa miejscowego uczestniczyły inne właściwe merytorycznie komórki organizacyjne urzędów, do których zwracano się o przedstawienie opinii w sprawie zgodności z prawem aktów stanowionych przez j.s.t. W kujawsko-pomorskim, lubelskim, śląskim i świętokrzyskim urzędzie wojewódzkim, zadania w tym zakresie przypisano dwóm komórkom, z których jedna (zajmująca się sprawami dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego, urbanistyki i pozwoleń na budowę) odpowiedzialna była za badanie zgodności z prawem aktów prawa dotyczących rewitalizacji i zagospodarowania przestrzennego, a druga badaniem pozostałych aktów. Wprowadzenie takiego rozwiązania miało na celu usprawnienie pracy.

Przykłady

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim nadzór nad stanowieniem prawa przez j.s.t. należał do zadań Oddziału Nadzoru Prawnego i Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego wchodzącego w skład Wydziału Nadzoru Prawnego i Kontroli. Pracownicy do których zadań należała analiza legalności uchwał i zarządzeń j.s.t. podzieleni zostali na pięć zespołów tematycznych. Pracownik odpowiedzialny za przekazywanie uchwał zespołom, przekazywał kserokopie lub skany ww. uchwał i zarządzeń do zaopiniowania zgodnie z właściwością rzeczową przez merytoryczne wydziały urzędu i organy administracji zespolonej⁴⁰.

W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim komórką realizującą zadania w zakresie nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t. był Oddział Nadzoru Prawnego w Wydziale Prawnym, który w procesie oceny aktów j.s.t. zasięgał opinii innych komórek organizacyjnych tego urzędu⁴¹.

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim do 31 stycznia 2018 r. wszystkie uchwały wpływały do Oddziału Nadzoru w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli, który występował do Wydziału Infrastruktury o opinie dotyczące uchwał z zakresu planowania przestrzennego i rewitalizacji, na bazie których prowadzono dalsze postępowanie wyjaśniające. Taki tryb procedowania powodował jednak wydłużenie terminu zakończenia postępowania i stwarzał ryzyko niedochowania 30-dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego. Wobec powyższego zdecydowano, że od 1 lutego 2018 r. postępowania nadzorcze dotyczące uchwał w sprawach planowania przestrzennego i rewitalizacji będą prowadzone w całości w Wydziale Infrastruktury. W tym celu w wydziale

⁴⁰ W zależności od przedmiotu uchwały/zarządzenia przekazywane były do: Wydziału Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej, Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w Łodzi, Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Łódzkiego Kuratora Oświaty, delegatur Krajowego Biura Wyborczego.

⁴¹ Tj. m.in.: Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej – w zakresie uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych – m.in. w zakresie uchwał dotyczących usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych, odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia; Wydziału Finansów i Budżetu – m.in. w zakresie zasad umarzania i odraczania należności cywilno-prawnych.

zostało utworzone stanowisko zastępcy kierownika Oddziału Nadzoru Urbanistycznego, na które został przeniesiony pracownik Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli, posiadający kwalifikacje i wieloletnie doświadczenie zawodowe w obszarze nadzoru nad j.s.t.

W skontrolowanych urzędach wojewódzkich (poza jednym), akty prawa miejscowego wydane przez j.s.t. przydzielane były do oceny pracownikom według przypisanych im jednostek samorządu terytorialnego. Wskazywano, że dzięki takiemu rozwiązaniu pracownik miał pełniejszy obraz sytuacji w danej jednostce samorządowej, gdyż zajmował się również innymi sprawami dotyczącymi tej jednostki, w tym m.in. innymi jej uchwałami oraz skargami na jej działalność. Podnoszono również, że podział zadań wg kryterium przedmiotowego stwarzałby ryzyko nadmiernego obciążenia pracą części pracowników, gdyż znaczna grupa uchwał podejmowana jest okresowo przez prawie wszystkie j.s.t., co oznaczałoby ogromne obciążenie pracą części pracowników tylko w określonym przedziale czasowym, przy jednocześnie minimalnym obciążeniu pracą w pozostałym okresie.

Jedynie w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim zastosowano przydzielanie pracownikom do oceny aktów prawa wydanych przez j.s.t. według kryterium przedmiotowego. Wprowadzenie takiego rozwiązania uzasadniane było dążeniem do zapewnienia jednolitości postępowań nadzorczych.

Przykłady

W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim każdemu pracownikowi zatrudnionemu w Oddziale Nadzoru Prawnego przypisano od 19 do 22 j.s.t. Kierownik tego oddziału realizował zadania związane z nadzorem aktów stanowionych przez 10 jednostek. Przyjęcie takiego systemu uzasadniane było m.in. tym, że w przypadku podziału aktów z uwzględnieniem kryterium przedmiotowego (zamiast podmiotowego), istnieje większe ryzyko obciążenia pracą jednego bądź dwóch pracowników, którzy zajmowali by się daną dziedziną spraw, w sytuacji obszernej nowelizacji ustawy regulującej tę dziedzinę.

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim pracownicy Oddziału Nadzoru Prawnego i Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego, do których zadań należała analiza legalności uchwał i zarządzeń j.s.t., podzieleni zostali na pięć zespołów tematycznych⁴². W skład każdego zespołu wchodziły po trzy osoby (w jednym cztery), w tym co najmniej jeden radca prawny.

Liczba pracowników urzędów wojewódzkich zajmujących się bezpośrednio oceną zgodności z prawem aktów prawa miejscowego przesłanych do nad-

⁴² Poszczególnym zespołom przydzielono do oceny następujący zakres tematyczny stanowionego prawa miejscowego: Zespół I – m.in. akty z zakresu aglomeracji, rewitalizacji, zagospodarowania przestrzennego, ułatwień w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, użytków ekologicznych, tzw. ustawy krajobrazowej, przyrody i środowiska, reklam, zabytków; zespół II – m.in. akty z zakresu pomocy społecznej, PFRON, wspierania rodzin i pieczy zastępczej, statutów j.s.t., zmian granic gminy, herbów, flag i odznaczeń, zapobiegania przestępczości, kandydatów do RIO, umorzeń, rozłożenia na raty, należności pieniężnych, nadwyżek środków obrotowych, aportów do spółek; zespół III – m.in. akty z zakresu sportu, kultury i sztuki, bibliotek, oświaty, zmiany nazw miejscowości, strategii rozwoju gminy, diety radnych i sołtysów, zwrotu kosztów podróży służbowych, dotacji, egzekucji administracyjnej; zespół IV – m.in. akty z zakresu zdrowia publicznego, obiektów użyteczności publicznej, nazewnictwa ulic, rond, mostów, pomników, wyborów, wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, repatriacji; zespół V – m.in. akty z zakresu cmentarzy, ustawy o czystości i porządku, wody i ścieków, odpadów, gospodarki nieruchomościami, gospodarki komunalnej, straży gminnych, zwierząt.

zoru wojewody była zróżnicowana. Czynności związane z nadzorem nad aktami prawa miejscowego wykonywało od 7 (Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki) do 24 pracowników (Lubelski Urząd Wojewódzki).

Pracownicy wydziałów prawnych realizujący te zadania legitymowali się wykształceniem wyższym prawniczym lub administracyjnym, a pracownicy innych wydziałów zajmujących się opiniowaniem aktów prawa miejscowego dotyczących zagospodarowania przestrzennego oraz rewitalizacji posiadali wykształcenie wyższe prawnicze, urbanistyczno-architektoniczne lub z zakresu inżynierii środowiska.

Przykłady

W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim analizy aktów j.s.t. pod kątem ich legalności, przez cały okres objęty kontrolą przeprowadzało siedmiu pracowników Oddziału Nadzoru Prawnego wchodzącego w skład Wydziału Prawnego. 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, przy czym sześciu z siedmiu pracowników posiadało ponad pięcioletnie doświadczenie zawodowe w zakresie realizacji zadań związanych z nadzorem nad działalnością uchwałodawczą j.s.t., jeden – dwuletnie.

W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim zadania związane z nadzorem nad stanowaniem prawa przez organy j.s.t. były przypisane Wydziałowi Nadzoru Prawnego, z wyłączeniem uchwał w sprawach zagospodarowania przestrzennego, których badanie przypisano do zadań Wydziału Infrastruktury. W Oddziale Nadzoru Prawnego, stanowiącym komórkę organizacyjną Wydziału Nadzoru, badaniem zgodności z prawem aktów prawa j.s.t. zajmowało się w 2017 r. – 15, a w 2018 r. i I kw. 2019 r. – 16 pracowników posiadających wykształcenie wyższe magisterskie prawnicze lub administracyjne. W Oddziale Nadzoru Urbanistycznego, stanowiącym komórkę organizacyjną Wydziału Infrastruktury, badaniem zgodności z prawem uchwał j.s.t. zajmowało się według stanu na koniec 2017 r. i 2018 r. sześciu pracowników, a na koniec I kw. 2019 r. czterech pracowników, którzy posiadali wykształcenie wyższe architektoniczne, urbanistyczne lub oraz prawnicze.

Niedostosowanie liczby pracowników do zakresu realizowanych zadań

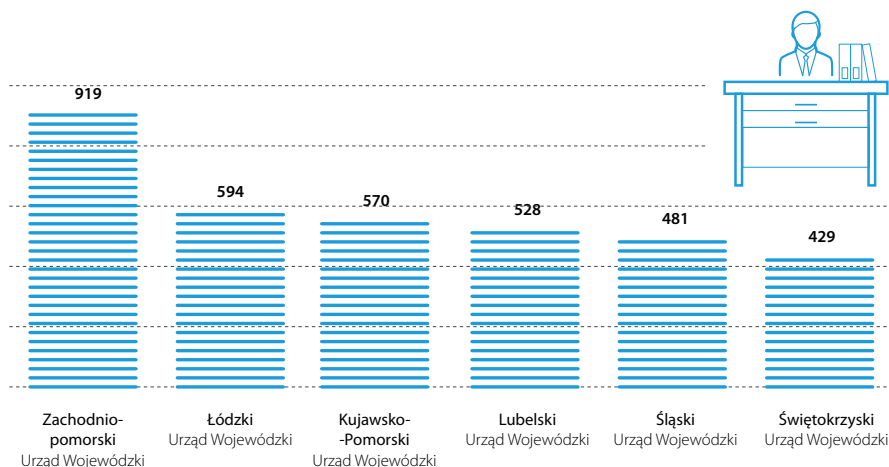
Nie we wszystkich przypadkach liczba pracowników skontrolowanych urzędów wojewódzkich zajmujących się badaniem zgodności z prawem aktów prawa miejscowego wydanych przez organy j.s.t. była wystarczająca do zapewnienia prawidłowej i terminowej realizacji zadań w tym zakresie, co wynikało ze stosunkowo dużej liczby zadań, które zobligowani byli realizować.

Najwięcej aktów prawa miejscowego mieli do oceny w badanym okresie pracownicy Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym liczba aktów prawnych przypadających do zbadania w ciągu roku przez jednego pracownika Oddziału Nadzoru Prawnego zajmującego się tym zadaniem kształtowała się w badanym okresie następująco: 2017 r. – 345, 2018 r. – 474, I kwartał 2019 r. – 100. Średnio na jednego pracownika oddziału na jeden dzień roboczy przypadało do zbadania: w 2017 r. ok. jednego aktu prawa miejscowego, w 2018 r. i I kwartale 2019 r. – ok. dwóch aktów prawa miejscowego. Niewiele mniej aktów prawa miejscowego przypadało do zbadania przez pracowników innych urzędów wojewódzkich objętych kontrolą.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 4

Liczba aktów prawa miejscowego przypadających do zbadania przez jednego pracownika łącznie w latach 2017–2019 (I kw.) w poszczególnych urzędach wojewódzkich (dotyczy pracowników wydziałów nadzoru i obsługi prawnej)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Należy dodać, że akty prawa miejscowego stanowiły średnio jedynie ok. 27,9% wszystkich uchwał i zarządzeń organów stanowiących j.s.t. przekazanych w latach 2017–2019 (I kw.) do oceny wojewodów, których działalność nadzorczą objęto kontrolą. Ponadto w przypadkach stwierdzenia lub domniemania, w wyniku przeprowadzonej analizy, niezgodności z prawem badanego aktu, pracownicy zobligowani byli do przygotowania projektów pism w tej sprawie kierowanych do j.s.t., dokonywania analizy otrzymanych odpowiedzi i dołączonych do nich dokumentów oraz opracowania projektów rozstrzygnięć nadzorczych lub wskazań dotyczących naruszenia prawa.

Przykłady

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim, na jednego pracownika Oddziału Nadzoru zajmującego się analizą aktów prawa miejscowego przypadało do zweryfikowania: w 2017 r. średnio 220 aktów, w 2018 r. i w I kwartale 2019 r. odpowiednio: 238 i 70. W ciągu jednego dnia roboczego na jednego pracownika przypadało do weryfikacji średnio 0,98 aktu prawa miejscowego w 2017 r., 1,06 w 2018 r. i 1,11 w I kwartale 2019 r. Akty prawa miejscowego stanowiły w badanym okresie ok. 29,9% wszystkich uchwał i zarządzeń j.s.t., do których oceny zobowiązani byli ww. pracownicy. Poza analizą aktów prawa j.s.t. przekazanych do nadzoru wojewody, pracownicy wykonywali też inne zadania. Zobowiązani byli m.in. do udzielania informacji zainteresowanym osobom i jednostkom w zakresie stanowiska nadzoru w kwestii oceny legalności uchwał i zarządzeń, przygotowania odpowiedzi na wystąpienia posłów i senatorów RP.

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim na jednego pracownika Oddziału Nadzoru Prawnego zajmującego się badaniem uchwał i zarządzeń organów j.s.t. przypadało do analizy średnio 213 aktów prawa miejscowego w 2017 r., 287 – w 2018 r. i 94 – w I kwartale 2019 r. W ciągu jednego dnia roboczego na jednego pracownika Oddziału przypadało do weryfikacji średnio 0,95 aktu prawa miejscowego w 2017 r., 1,28 w 2018 r. i 1,7 w I kwartale 2019 r. Akty prawa miejscowego stanowiły w badanym okresie ok. 31,4% wszystkich uchwał i zarządzeń j.s.t., do których oceny zobowiązani byli ww. pracownicy. Zgodnie z zakresami czynności, poza oceną aktów prawa j.s.t., do ich zadań

należało również m.in.: przygotowywanie projektów zawiadomień o wszczęciu postępowania nadzorczego, rozstrzygnięć nadzorczych, wskazań, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa oraz wezwań do usunięcia naruszenia prawa, a także prowadzenie nadzoru nad działalnością związków i stowarzyszeń j.s.t.

W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim na jednego pracownika Oddziału Nadzoru zajmującego się badaniem zgodności z prawem uchwał i zarządzeń organów j.s.t. w poszczególnych latach z okresu 2017–2019 (I kw.) do analizy przypadało średnio 199, 219 i 63 aktów prawa miejscowego. Na jeden dzień roboczy na jednego pracownika przypadało średnio odpowiednio: 0,89, 0,97 i 1,13 aktów. Akty prawa miejscowego stanowiły w badanym okresie ok. 24,4% wszystkich uchwał i zarządzeń j.s.t., do których oceny zobowiązani byli ww. pracownicy. Poza oceną aktów prawa stanowionych przez j.s.t. do zadań tych pracowników należało również: sprawowanie nadzoru nad aktami podejmowanymi przez samorząd rolniczy, Radę Nadzorczą Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach, związek metropolitalny, związki j.s.t. Ponadto pracownicy realizowali zadania dotyczące nadzoru nad działalnością izb gospodarczych, spółek wodnych, zadań związanych z udziałem j.s.t. w międzynarodowych zrzeszeniach, postępowań dotyczących zwrotu gminom utraconych dochodów podatkowych od gruntów pokrytych wodami. Wykonywali także czynności związane z postępowaniami w sprawach o udostępnienie informacji publicznej, w sprawach o wygaśnięcie mandatu radnego, o ustanowienie zarządu komisarycznego, naruszenia przez osoby pełniące funkcje w j.s.t. przepisów antykorupcyjnych, a także inne zadania zlecone przez przełożonych.

W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim, na jednego pracownika Oddziału Obsługi Prawnej, zajmującego się badaniem uchwał i zarządzeń organów j.s.t. przesłanych do nadzoru wojewody, przypadało do zbadania średnio w 2017 r. 166 aktów prawa miejscowego, w 2018 r. – 203 i w I kwartale 2019 r. – 60. W ciągu jednego dnia roboczego na jednego pracownika przypadało średnio 0,68 aktu prawa miejscowego w 2017 r., 0,83 w 2018 r. i 1,12 w I kwartale 2019 r. Akty prawa miejscowego stanowiły w badanym okresie ok. 31,7% wszystkich uchwał i zarządzeń j.s.t., które wpłynęły w ww. okresie do oceny przez Wojewodę Świętokrzyskiego.

Duża liczba zadań, do realizacji których zobowiązani byli pracownicy urzędów wojewódzkich zajmujący się oceną zgodności z prawem aktów prawa miejscowego, utrudniała przeprowadzenie rzetelnej analizy poszczególnych aktów prawa miejscowego przekazanych do nadzoru wojewody bądź skutkowała niezakończeniem postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w terminie umożliwiającym wydanie przez wojewodę stosownego rozstrzygnięcia nadzorczego. W jednym ze skontrolowanych urzędów wojewódzkich, w okresach zwiększonej liczby zadań, dokonywanie oceny zgodności z prawem aktów prawa miejscowego zlecano podmiotom zewnętrznym.

Przykłady

Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim, w wyjaśnieniach dotyczących przyczyn wystąpienia przypadków niejednolitej oceny aktów prawa miejscowego, wskazał m.in., że w kontrolowanym okresie do urzędu wpłynęło ponad 25 tys. uchwał i zarządzeń organów j.s.t. W dużej części były to obszerne akty prawne. Z tych względów nie była możliwa weryfikacja wszystkich ocen sporządzonych przez pracowników zajmujących się oceną zgodności z prawem uchwał j.s.t. Z oczywistych względów było to niewykonalne.

Wojewoda Łódzki w latach 2017–2019 (I kwartał) zaskarżył do WSA 24 akty prawa miejscowego, gdyż podejmowane w tych sprawach czynności nadzorcze nie pozwoliły na wydanie rozstrzygnięcia o stwierdzeniu nieważności uchwały w ustawowym terminie (tj. 30 dni od daty wpływu uchwały). Kolejni dyrektorzy Wydziału Nadzoru Prawnego i Kontroli w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim, w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za lata 2017 i 2018 wskazali, że adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza funkcjonowała w ograniczonym stopniu. Zastrzeżenia dotyczyły niewystarczającej obsady kadrowej w stosunku do realizowanych zadań oraz zbyt długotrwałego procesu obsadzania wakatów.

W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim, w okresach zwiększonej liczby zadań i niedostatecznej obsady kadrowej, wspomagano się przy realizacji zadań dwoma podmiotami zewnętrznymi, z którymi zawarto w latach 2017–2019 (I kw.) ogółem siedem umów zleceń. Były to kancelarie: adwokacka i radcy prawnego, które w tym okresie zaopiniowały 559 uchwał j.s.t.

W skontrolowanych urzędach wojewódzkich nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań określających szczegółowe zasady postępowania przy realizacji zadań wojewody dotyczących nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t., zasady dokumentowania przez pracowników wyników przeprowadzonych analiz aktów prawa pod kątem ich zgodności z prawem oraz zasady sprawowania nadzoru nad prawidłowością i terminowością wykonywania tych zadań.

W pięciu skontrolowanych urzędach wojewódzkich (poza Kujawsko-Pomorskim Urzędem Wojewódzkim) do ewidencjonowania w systemach elektronicznych obiegu dokumentacji, dotyczącej m.in. sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t., wykorzystywano system Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD). W Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim ewidencja elektroniczna obiegu dokumentacji prowadzona była przy wykorzystaniu Systemu Obiegu Dokumentów eDOK.

W pięciu skontrolowanych urzędach wojewódzkich ewidencja dotycząca aktów prawa miejscowego przekazanych przez j.s.t., prowadzona przy wykorzystaniu ww. systemów elektronicznych, zawierała informacje umożliwiające kierownictwu urzędu monitorowanie terminowości objęcia nadzorem poszczególnych aktów prawa oraz wyników przeprowadzonej oceny zgodności ich z prawem, bez konieczności wglądu do dokumentacji poszczególnych postępowań. Informacji umożliwiających sprawowanie bieżącego nadzoru nad terminowością prowadzenia postępowań nadzorczych nie zawierała ewidencja (rejestr) aktów prawa organów j.s.t. przekazanych do nadzoru wojewody prowadzona w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim.

Przykłady

W Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim sprawy związane z nadzorem nad aktami prawa miejscowego rejestrowano w elektronicznym systemie zwanym e-dok. W urzędzie system ten był użytkowany od 2009 r., a od 2011 r. do systemu zaczęto wprowadzać informacje o wszystkich postępowaniach nadzorczych. Na podstawie informacji zamieszczanych w tym systemie można było ustalić kto i kiedy otrzymał do weryfikacji dany akt prawa miejscowego oraz jaki był wynik tej oceny. W systemie dokumentowano fakt otrzymania danej uchwały poprzez oznaczenie daty wpływu uchwały do urzędu (kancelarii ogólnej), daty wpływu do wydziału oraz wskazanie pracownika

Niewprowadzenie wewnętrznych uregulowań określających zasady realizacji zadań

Prowadzenie ewidencji umożliwiających sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań

prowadzącego daną sprawę. Oznaczone były m.in.: data wszczęcia sprawy, imię i nazwisko oraz stanowisko osoby prowadzącej sprawę, ustalony termin załatwienia sprawy (generowany automatycznie przez system), faktyczny termin załatwienia sprawy, data i godzina założenia sprawy w systemie, imię i nazwisko osoby, która zakończyła sprawę. W opisie sprawy zawarta była informacja, czego dana sprawa dotyczy, natomiast w komentarzu do sprawy zawarta była informacja o sposobie załatwienia sprawy – o wyniku weryfikacji (analizy) uchwały.

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim sprawy związane z nadzorem nad aktami prawa miejscowego rejestrowane były w elektronicznym systemie zarządzania dokumentacją, zwanym EZD, wprowadzonym zarządzeniem Wojewody Lubelskiego, w którym określono jednocześnie zasady postępowania z dokumentacją i wykonywaniem czynności kancelaryjnych. Przeprowadzana przez pracowników weryfikacja aktów prawa miejscowego była każdorazowo odnotowywana w tym systemie w formie notatki. W przypadku niestwierdzenia nieprawidłowości zapisywano, że „uchwała jest zgodna z prawem”. Jeżeli uchwała zawierała błędy – w notatce podawano datę i nr rozstrzygnięcia nadzorczego, stwierdzającego nieważność uchwały w całości lub w części. Zamieszczane w systemie EZD informacje z przeprowadzonego nadzoru pozwalały każdorazowo na zidentyfikowanie pracownika, któremu powierzono ocenę aktu prawa miejscowego, ustalenie terminu tej oceny i jej wyniku.

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim nie prowadzono odrębnej ewidencji (rejestr) dotyczącej aktów prawa miejscowego wpływających do nadzoru wojewody. W Wydziale Nadzoru Prawnego i Kontroli prowadzono w programie Microsoft Office Excel rejestr wszystkich uchwał j.s.t. (w tym również aktów prawa miejscowego), które w danym okresie wpływały do organu nadzoru. W rejestrze odnotowywano: datę wpływu uchwał z danej j.s.t. do urzędu, numer sesji oraz datę posiedzenia rady. Wskazywano liczbę uchwał, które wpłynęły do urzędu oraz tych, które zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej. W rejestrze odnotowywano też liczbę uchwał przekazanych do poszczególnych zespołów tematycznych zajmujących się analizą ich zgodności z prawem. Rejestr nie umożliwiał natomiast sprawowania nadzoru nad terminowością i prawidłowością badania poszczególnych aktów prawnych – nie zawierał m.in. informacji kiedy i komu dana uchwała została przekazana do oceny legalności, czy i kiedy wykonane zostało to zadanie oraz jaki był jego wynik. Bieżące monitorowanie przez kierownictwo wydziału sposobu i terminowości dokonania analizy aktów prawa miejsc wymagało wglądu do akt danej sprawy. Fakt przekazania uchwał poszczególnym pracownikom do oceny legalności był rejestrowany poprzez adnotację na kopiach pism przekazujących akty z danej sesji. W Urzędzie prowadzony był ponadto, w systemie EZD, rejestr pn. „Wszczynianie i prowadzenie postępowań zmierzających do usunięcia naruszenia prawa i nieważności aktów prawnych samorządu terytorialnego”. Po wybraniu konkretnej sprawy można było pozyskać m.in. korespondencję prowadzoną w danej sprawie, zawiadomienie o wszczęciu postępowania itp. Prowadzony był także w formie elektronicznej rejestr spraw przed sądami, dotyczących uchwał i zarządzeń j.s.t., który umożliwiał monitorowanie na jakim etapie jest dana sprawa oraz zapewnienie każdorazowego udziału radcy prawnego w rozprawie przed sądem administracyjnym.

Wydawanie upoważnień do prowadzenia w imieniu wojewody spraw dotyczących nadzoru nad stanowieniem prawa

We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich wojewodowie upoważnili pracowników zajmujących kierownicze stanowiska w komórkach organizacyjnych realizujących zadania związane z wykonywaniem zadań wojewody w zakresie nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t. do prowadzenia tego rodzaju spraw w ich imieniu, w tym m.in. do podpisywania zawiadomień o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nieważności aktów prawa wydanych przez organy j.s.t. Wydane upoważnienia, poza Śląskim Urzędem Wojewódzkim, nie obejmowały podpisywania rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa.

Wydane w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim upoważnienia dla dyrektorów dwóch komórek organizacyjnych obejmowały m.in. podpisywanie rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów stanowionych przez j.s.t. Dwa z tych upoważnień wydane zostały przez I wicewojewodę w zastępstwie Wojewody Śląskiego, mimo braku przesłanek uprawniających do takiego zastępstwa.

Przykłady

Wojewoda Kujawsko-Pomorski pisemnie upoważnił dyrektorów Wydziału Nadzoru i Kontroli, jak i Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa oraz ich zastępców do podpisywania zawiadomień o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał organów samorządu terytorialnego oraz zawiadomień o wstrzymaniu ich wykonania; podpisywania decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały; występowania do organów samorządowych z uwagami wskazującymi na nieistotne naruszenie prawa w podjętych uchwałach. Wydawanie rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał rad gmin, rad powiatów i sejmiku województwa należało do wyłączonej kompetencji wojewody.

Wojewoda Zachodniopomorski upoważnił pisemnie dyrektora Wydziału Prawnego, kierownika Oddziału Nadzoru Prawnego oraz głównego specjalistę w tym Wydziale do załatwiania spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego. Żaden pracownik urzędu nie posiadał upoważnienia wojewody do wydawania w jego imieniu i na jego odpowiedzialność rozstrzygnięć nadzorczych.

Wydane w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim dwa upoważnienia z dnia 5 lipca 2016 r. dla dyrektora Wydziału Infrastruktury i zastępcy dyrektora Wydziału Infrastruktury zostały udzielone przez I wicewojewodę, w zastępstwie Wojewody Śląskiego, który przebywał na kilkudniowej delegacji służbowej. W ocenie NIK powyższa okoliczność nie stanowiła okoliczności pozwalającej uznać, że wicewojewoda był uprawniony do przejęcia, na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy o wojewodzie, wszystkich kompetencji Wojewody Śląskiego, w tym również do wystawienia, w jego zastępstwie, upoważnień dla pracowników Urzędu do załatwiania szeregu spraw w imieniu wojewody, na podstawie art. 19 tej ustawy.

Świętokrzyski Urząd Wojewódzki był jedynym urzędem wojewódzkim, spośród objętych kontrolą, w którym w badanym okresie przeprowadzono kontrole wewnętrzne obejmujące zagadnienia dotyczące prawidłowości wykonywania zadań przez pracowników urzędu dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. W pozostałych skontrolowanych urzędach wojewódzki realizacja tych zadań wojewody nie była w badanym okresie obejmowana kontrolami i audytami wewnętrznymi. Przyczyną były wyniki analiz ryzyka, które nie wykazywały konieczności przeprowadzania takich kontroli i badań audytowych.

Nieobejmowanie kontrolą wewnętrzną i audytem realizacji zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t.

Przykłady

W 2017 r. w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzona została kontrola wewnętrzna pn. „Realizacja zadań wynikających z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie sporządzania mpzp”, w trakcie której dokonano m.in. analizy pod względem zgodności z przepisami 10 uchwał rad gmin o uchwalaniu mpzp wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. W I kwartale 2019 r. przeprowadzono kontrolę wewnętrzną w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli, pn. „Sposób przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków”, której zakres przedmiotowy obejmował m.in. sprawowanie przez ww. Wydział nadzoru w imieniu wojewody nad działalnością gmin, powiatów i samorządu województwa, poprzez rozpatrywanie i załatwianie skarg na uchwały rady gmin, rad powiatów i sejmiku województwa z wyłączeniem spraw finansowych, bądź nadawanie im stosownego biegu. W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim realizacja zadań związanych z wykonywaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego nie była w kontrolowanym okresie objęta kontrolą, audytem wewnętrznym ani przeglądem. Jako podstawę do wyboru tematów kontroli planowych i audytów sporządzano analizy ryzyk, w których ryzyka dotyczące sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t. (obszar kontroli nadzorczej) oszacowano na poziomie średnim.

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

Korzystanie z prawa do żądania informacji i danych niezbędnych do sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa przez j.s.t.

Wojewodowie, których działalność objęto kontrolą, korzystali w badanym okresie z prawa⁴³ do żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania j.s.t. niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych wobec aktów prawa miejscowego. Zwracali się m.in. o przedstawienie dokumentacji i informacji dotyczących procedury poprzedzającej podjęcie danej uchwały, w celu zbadania, czy jej projekt został zaopiniowany bądź uzgodniony z podmiotami wskazanymi we właściwej ustawie.

Przykłady

W latach 2017–2019 (I kw.) Wojewoda Zachodniopomorski wystosował do organów j.s.t. łącznie 980 pism, tj. 337 – w 2017 r., 539 – w 2018 r. oraz 104 – w I kwartale 2019 r., w 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), a także wskazywał na konieczność uzupełnienia dokumentów, wymaganych przy wydaniu danego aktu (np. dokumentacji planistycznej).

W Wojewoda Śląski korzystał z prawa żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy (powiatu, samorządu województwa) niezbędnych do wykonywania przysługujących uprawnień nadzorczych. Żądanie tych informacji wiązało się głównie z koniecznością zbadania procedury

⁴³ Art. 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. oraz art. 80 u.s.w.

poprzedzającej podjęcie danej uchwały, tj. czy projekt uchwały został zaopiniowany bądź uzgodniony z podmiotami wskazanymi w ustawie, np.:

- czy zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych nastąpiło po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu,
- czy regulamin wynagradzania nauczycieli był uzgodniony ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli,
- czy rada gminy wyrażając zgodę na utworzenie miejsca okazjonalnie wykorzystywanego do kąpeli uzyskała opinię wszystkich podmiotów,
- czy nadanie statutu jednostce pomocniczej poprzedzone zostało przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami.

Wojewodowie podejmowali w latach 2017–2019 (I kw.) działania prewencyjne i wspierające wobec j.s.t. w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego. Obejmowały one m.in.:

- publikowanie na stronie BIP rocznych informacji dotyczących sprawowania przez wojewodę nadzoru nad działalnością j.s.t.;
- kierowanie do j.s.t. pism zawierających informacje dotyczące wykładni przepisów prawa w związku z jego nowelizacją bądź powielania w uchwałach organów j.s.t. tego samego rodzaju błędów;
- organizację spotkań z przedstawicielami nadzorowanych j.s.t., których przedmiotem była zmiana przepisów prawa;
- organizację szkoleń dotyczących stanowienia prawa miejscowego dla pracowników urzędów j.s.t.

Podjęmowanie działań prewencyjnych i wspierających j.s.t. w zakresie stanowienia prawa

Przykłady

Podjęmowane przez Wojewodę Łódzkiego w latach 2017–2019 (I kwartał) działania prewencyjne (informacyjne, szkoleniowe) i wspierające wobec j.s.t. w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego obejmowały:

- organizowanie spotkań z sekretarzami gmin i powiatów z terenu województwa łódzkiego, poświęconych m.in. omówieniu nieprawidłowości występujących w uchwałach, sygnalizowaniu konieczności dostosowania uchwał w związku ze zmianami przepisów ustawowych⁴⁴;
- zamieszczanie na stronie internetowej ŁUW zawiadomień o wszczęciu postępowań nadzorczych oraz rozstrzygnięć nadzorczych;
- kierowanie do j.s.t. pism informujących o utrwalonej powszechnie interpretacji przepisów dotyczących określonych zagadnień, w szczególności w przypadku zmian w danym zakresie⁴⁵.

Wojewoda Zachodniopomorski w okresie objętym kontrolą wystosował do j.s.t. 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. 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.

⁴⁴ Dziewięć spotkań w kontrolowanym okresie, dotyczących m.in. omówieniu nieprawidłowości w statutach gmin, projektów uchwał wdrażających reformę oświaty, zmian przepisów ustaw samorządowych, uchwał w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

⁴⁵ Dotyczące m.in. uchwał w sprawie przekształcenia szkół na mocy przepisów wprowadzających ustawę Prawo oświatowe, uchwał w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, utworzenia i przekształcenia szkoły.

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

Wojewodowie, których działalność objęto kontrolą, nie zawsze wywiązywali się w sposób rzetelny i zgodny z prawem z ustawowych obowiązków dotyczących ogłaszania aktów prawa miejscowego i rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów.

Organizacja wykonywania zadań dotyczących ogłaszania aktów prawa miejscowego

We wszystkich sześciu skontrolowanych urzędach wojewódzkich realizację zadań wojewody w zakresie ogłaszania aktów prawa miejscowego wydawanych przez j.s.t. w wojewódzkim dzienniku urzędowym przypisano do właściwości komórek organizacyjnych lub wyodrębnionych stanowisk pracy wchodzących w skład wydziałów odpowiedzialnych za realizację zadań w zakresie nadzoru nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t.

Przykłady

W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim redagowanie Dziennika Urzędowego Województwa Śląskiego, w tym ogłaszanie aktów prawa, należało do zakresu zadań Wieloosobowego Stanowiska Pracy ds. Redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Śląskiego.

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim za redagowanie Dziennika Urzędowego Województwa Lubelskiego odpowiedzialny był oddział redakcji wchodzący w skład Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli.

Brak realizacji obowiązku niezwłocznego ogłaszania aktów prawa miejscowego

W wyniku kontroli stwierdzono, że wojewodowie niejednolicie interpretowali treść art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zgodnie z którym akty normatywne powinny być ogłaszane niezwłocznie.

W kujawsko-pomorskim, łódzkim i śląskim urzędzie wojewódzkim akty prawa miejscowego przesłane do ogłoszenia przez organy j.s.t., co do zasady publikowane były w wojewódzkich dziennikach urzędowych, bez zbędnej zwłoki, w terminie nie dłuższym (poza pojedynczymi przypadkami) niż 30 dni od daty ich otrzymania w wersji elektronicznej. Stwierdzone w tych urzędach przypadki nieopublikowania aktów prawa miejscowego, bądź zwłoki w ich ogłoszeniu, wynikały z nieprzekazania przez organy j.s.t. aktów w wersji elektronicznej do publikacji lub dokonania tej czynności ze zwłoką.

Przykłady

Spośród 8 351 aktów prawa miejscowego przekazanych w latach 2017–2019 (I kw.) do nadzoru Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu, w dzienniku urzędowym ogłoszono 8 349 aktów, tj. wszystkie, które zostały przekazane do Urzędu Wojewódzkiego w wersji elektronicznej z przeznaczeniem do publikacji. Pozostałe dwie uchwały nie zostały przekazane przez organy j.s.t. do publikacji. Ze 164 uchwał przesłanych przez organy j.s.t. do nadzoru wojewody, co do których wydano rozstrzygnięcia nadzorcze, trzy opublikowano w dzienniku urzędowym w terminach 44, 46 i 58 dni od dnia ich uchwalenia, z powodu opóźnionego ich przesłania przez organy j.s.t. do publikacji – odpowiednio po 40, 42 i 51 dniach od ich uchwalenia. W pozostałych przypadkach termin ich publikacji nie przekroczył 18 dni od daty uchwalenia. Na podstawie losowo wybranych 50 uchwał podjętych w latach 2017–2019 (I kwartał), co do których

wojewoda nie wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności ustalono, że wszystkie zostały opublikowane w dzienniku urzędowym województwa w terminie od jednego do 10 dni od daty ich wpływu do tego urzędu w wersji elektronicznej.

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w latach 2017–2019 (I kw.) akty prawa miejscowego przekazane do ogłoszenia co do zasady (z wyjątkiem dwóch przypadków) publikowane były niezwłocznie, niezależnie od wyników wszczętego postępowania w sprawie kontroli legalności danego aktu prawa miejscowego. W wyniku sprawdzenia próby wybranych losowo 50 uchwał podjętych w 2017 i 2018 r., co do których Wojewoda Łódzki nie wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności, ustalono, że terminy ich publikacji w dzienniku urzędowym województwa wahały się od dwóch do 20 dni licząc od dnia ich wpływu w wersji elektronicznej z przeznaczeniem do publikacji. Spośród 144 aktów prawa miejscowego ustanowionych przez j.s.t., co do których w okresie objętym kontrolą wojewoda wydał rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności w całości lub w części, 140 zostało opublikowanych w dzienniku urzędowym województwa w terminie od 0 do 30 dni od daty wpływu aktu prawa miejscowego w wersji elektronicznej do publikacji do momentu publikacji. W dwóch przypadkach okres ten przekroczył 30 dni. W pozostałych dwóch przypadkach uchwał nie opublikowano, gdyż organy j.s.t. nie przekazały ich w wersji elektronicznej do publikacji.

W urzędach wojewódzkich: lubelskim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim wstrzymywano publikację aktów prawa miejscowego, w stosunku do których wszczęto postępowania nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności. Dalsze postępowanie wojewodów w sprawie publikacji tych aktów było uzależnione od wyników tego postępowania. Odstępowano od publikacji aktów prawa miejscowego, w stosunku do których, w wydanych rozstrzygnięciach nadzorczych, orzeczono o ich nieważności w całości.

Przykłady

W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim, 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 w badanym okresie wojewoda wydał rozstrzygnięcia nadzorcze, w czterech przypadkach publikacja aktu prawa miejscowego nastąpiła przed wydaniem tego rozstrzygnięcia. 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 było jedynie rozstrzygnięcie nadzorcze.

W Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego nie opublikowano 114 aktów prawa miejscowego przekazanych przez j.s.t. do publikacji w wersji elektronicznej, z tego 49 uchwał, co do których wydano rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich nieważność w całości oraz 65 uchwał, wobec których wszczęto postępowanie nadzorcze niezakończone wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego. W 87 przypadkach akty prawa miejscowego opublikowano w dzienniku urzędowym w terminie powyżej 30 dni (maksymalnie 276 dni) od daty ich przekazania do publikacji w wersji elektronicznej, przy czym w 76 przypadkach dotyczyło to uchwał, w stosunku do których wydano rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich nieważność, a w 11 – wobec których wszczęte zostało postępowanie nadzorcze niezakończone wydaniem rozstrzygnięcia.

W latach 2017–2019 (I kw.) w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego nie opublikowano 19 aktów prawa miejscowego, co do których wydano rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich nieważność w całości, w tym 12 przekazanych przez j.s.t. w wersji elektronicznej do publikacji. Pozostałe siedem aktów prawa miejscowego nie zostało przekazanych przez j.s.t.

W ocenie NIK przyjęta w przedstawionych wyżej przypadkach praktyka ogłaszania uchwał j.s.t. dopiero po dokonaniu ich kontroli w trybie nadzorczym jest sprzeczna z wymogiem niezwłoczności ogłaszania aktów normatywnych określonym w art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Należy zwrócić bowiem uwagę, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych w żaden sposób nie wiąże wykonania obowiązku ogłoszenia aktu prawa miejscowego z rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody.

Wyjaśniając przyczyny zwlekania z decyzją o publikacji aktów prawa miejscowego do czasu zakończenia postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności tych aktów, kontrolowani powoływali się na wyrok NSA w Łodzi z dnia 6 października 2003 r. (sygnatura akt II SA/Łd 1331/03). Orzeczono w nim, że wymóg niezwłocznego ogłaszania przez wojewodę aktów prawa miejscowego (i innych uchwał czy zarządzeń wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego podlegających publikacji) odnosi się do aktów – uchwał i zarządzeń – skontrolowanych w trybie nadzoru. W uzasadnieniu ww. wyroku sąd wskazał m.in., że podniesiona w rozpatrywanej skardze teza o pełnej odrębności obu procedur stosowanych przez wojewodę (publikacyjnej i nadzorczej) nie może być uznana za zasadną. Taka teza może prowadzić do pozbawienia środków nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności uchwał ich funkcji prawnej – eliminowania z obrotu prawnego aktów wadliwych. W sytuacji gdyby publikacja poprzedzała postępowanie nadzorcze, wadliwa uchwała czy zarządzenie nabierałoby mocy prawnej, wchodziłoby w życie, a dopiero później wojewoda wydawałby rozstrzygnięcie nadzorcze, w stosunku do którego ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych nie przewidywała wymogu publikacji. Zakładając racjonalność ustawodawcy, brak w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych wymogu publikacji rozstrzygnięć nadzorczych podejmowanych w stosunku do samorządów aktów prawa miejscowego oznacza, że czynności nadzorcze występują przed publikacją tych aktów. Wojewoda podejmuje rozstrzygnięcia nadzorcze wcześniej i w tej sytuacji uchwały i zarządzenia, których nieważność stwierdzono, nie podlegają publikacji warunkującej wejście w życie aktów normatywnych.

Odnosząc się do powyższego wyroku NIK wskazuje, że wydany był on w innym stanie prawnym niż obowiązujący w okresie objętym kontrolą, zatem nie może stanowić uzasadnienia stosowanej w tym okresie praktyki ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych uchwał j.s.t. dopiero po dokonaniu ich oceny pod kątem zgodności z prawem i nieogłaszania uchwał, co do których wydano rozstrzygnięcie nadzorcze o ich nieważności w całości. Zdezaktualizował się bowiem argument podany w uzasadnieniu ww. wyroku, wskazujący na brak w ustawie o ogłaszaniu aktów normatyw-

nych obowiązku publikacji rozstrzygnięć nadzorczych. Od dnia 1 kwietnia 2009 r., wśród aktów wymienionych w art. 13 ww. ustawy, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wskazane zostały również rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez j.s.t. W obowiązującym stanie prawnym, o niedopuszczalności wstrzymania przez wojewodę, jako organ nadzoru publikacji uchwały rady gminy z uwagi na konieczność dokonania czynności nadzorczych orzekł WSA w Krakowie, który w wyroku z dnia 4 października 2016 r. (sygnatura akt III SA/Kr 439/16) wskazał na niedopuszczalność wstrzymania przez wojewodę, jako organ nadzoru, publikacji uchwały rady gminy z uwagi na konieczność dokonania czynności nadzorczych. W uzasadnieniu tego wyroku sąd wskazał m.in., że opublikowanie aktu prawa miejscowego ma nastąpić niezwłocznie po otrzymaniu takiego aktu od organu samorządu, a to oznacza, że zasadniczo jedynie względy techniczne publikacji na stronie internetowej dziennika urzędowego mogą określać termin opublikowania. Natomiast termin do przeprowadzenia postępowania nadzorczego wynosi 30 dni od daty otrzymania takiego aktu. Nie wolno organowi nadzoru wstrzymywać publikacji aktu prawa miejscowego tylko dlatego, że organ ten chciałby w pierwszej kolejności przeprowadzić czynności nadzorcze i ocenić, czy dany akt zawiera istotne wady prawne. Wręcz przeciwnie, ustawodawca nakłada na organ nadzoru w pierwszej kolejności publikację aktu, a dopiero potem dokonanie badania jego legalności.

We wszystkich sześciu skontrolowanych urzędach wojewódzkich stwierdzono łącznie 170 przypadków nieopublikowania w wojewódzkich dziennikach urzędowych aktów prawa miejscowego wydanych przez j.s.t. w latach 2017–2019 (I kw.) z uwagi na nieprzesłanie ich przez j.s.t. w wersji elektronicznej do ogłoszenia. Najwięcej takich przypadków stwierdzono w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim (129), w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim (26) oraz w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim (siedem). W pozostałych skontrolowanych urzędach wojewódzkich liczba ta kształtowała się w przedziale od dwóch do czterech. W Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim i Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono również występowanie ponad miesięcznych opóźnień w publikacji aktów prawa miejscowego (łącznie 11 przypadków) z powodu zwłoki ze strony j.s.t. w przekazaniu tych aktów do ogłoszenia w wersji elektronicznej.

Wojewodowie, których działalność nadzorczą objęto kontrolą, nie podejmowali żadnych działań w przypadku nieprzekazania przez j.s.t. aktów prawa miejscowego do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych. W wyjaśnieniach w tej sprawie wskazywano m.in., że obowiązujące przepisy prawa nie przyznają wojewodzie uprawnień do takiego działania, a ogłaszanie aktów prawa miejscowego nie jest związane z procedurą nadzorczą. Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych obowiązek przedłożenia takiego aktu do ogłoszenia spoczywa na organie wydającym akt.

Brak działań wojewodów w przypadku nieprzekazania przez j.s.t. aktów prawa miejscowego do publikacji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wójtowie, burmistrzowie oraz starostowie w przekazanych informacjach i wyjaśnieniach, jako przyczynę nieprzekazania aktów prawa miejscowego do publikacji, bądź ich przekazania ze zwłoką, wskazywali najczęściej błędne zakwalifikowanie wydanego aktu jako niepodlegającego publikacji, problemy techniczne związane z działaniem poczty elektronicznej, przeoczenie pracownika odpowiedzialnego za przesłanie aktu do publikacji, oczekiwanie na wynik wszczętego przez wojewodę postępowania nadzorczego, stwierdzenie przez wojewodę nieważności aktu w wydanym przez wojewodę rozstrzygnięciu nadzorczym.

Przykłady

W Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim, w okresie objętym kontrolą, stwierdzono cztery przypadki przedłożenia wojewodzie uchwały bez przekazania jej w wersji elektronicznej do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Z informacji uzyskanej od organów wykonawczych trzech j.s.t. wynikało, iż spowodowane to było: w jednym przypadku przeoczeniem pracownika, w drugim – stwierdzeniem przez wojewodę nieważności uchwały oraz w trzecim – błędnym zakwalifikowaniem uchwały, jako niepodlegającej publikacji. Wystąpiło ponadto 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 informacji uzyskanych od wójtów (burmistrza) trzech j.s.t. wynikało, że spowodowane to było m.in.: w jednym przypadku oczekiwaniem na zakończenie trwającego postępowania nadzorczego, w drugim – wszczęciem postępowania nadzorczego przez wojewodę, jak i podjętymi przez j.s.t. działaniami mającymi na celu dostosowanie uchwały do stanu zgodnego z prawem, w trzecim – błędami j.s.t. w zakresie przekazania do publikacji aktu wojewodzie w formie dokumentu elektronicznego do publikacji.

Spośród 164 uchwał przesłanych w latach 2017–2019 (I kw.) przez organy j.s.t. do nadzoru Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, co do których wydano rozstrzygnięcia nadzorcze, trzy ogłoszono w wojewódzkim dzienniku urzędowym w terminach 44, 46 i 58 dni od dnia ich uchwalenia, z powodu opóźnionego ich przesłania przez organy j.s.t. – odpowiednio po 40, 42 i 51 dniach od ich uchwalenia. Dwóch uchwał, co do których wydano rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich nieważność, nie opublikowano z uwagi na ich nieprzekazane do publikacji przez właściwe j.s.t. Z informacji otrzymanych od j.s.t. wynika, że przyczynami nieprzekazania uchwał do publikacji bądź opóźnień w ich przekazaniu były m.in. problemy techniczne, przeoczenie pracowników j.s.t. odpowiedzialnych za wykonanie tej czynności bądź oczekiwanie j.s.t. na wyniki postępowania nadzorczego.

Brak systemowych rozwiązań zapobiegających przekazywaniu do publikacji aktów o innej treści niż przyjęta przez organy j.s.t. oraz przekazana do nadzoru

W skontrolowanych urzędach wojewódzkich nie wprowadzono systemowych rozwiązań zapobiegających wystąpieniu sytuacji przekazania do publikacji i ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa, których treść różniła się od treści aktu przekazanego wojewodzie w ramach sprawowanego przez niego nadzoru. O możliwości występowania tego rodzaju nieprawidłowości świadczą wyniki kontroli przeprowadzonej w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim.

Przykłady

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono, że treść uchwały Rady Gminy Wojsławice Nr VI/38/2019 z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia

“Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Wojśławce”, przedłożona organowi nadzoru, różniła się od treści uchwały opublikowanej. W wersji regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego nie został określony minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowe w zakresie ilości i jakości dostarczanej wody. Tymczasem wersja tego regulaminu przedłożona organowi nadzoru zawierała stosowne zapisy dotyczące ilości i jakości dostarczanej wody. Wójt Gminy Wojśławce 24 lipca 2019 r. (w trakcie kontroli NIK) wystosował do wojewody wnioski o sprostowanie omyłek pisarskich w ww. uchwale wskazując, że powstały one w trakcie przygotowywania uchwały do ogłoszenia, tj. przy przenoszeniu pliku z *Worda* do *Legislatora* – edytora aktów prawnych w formacie *XML*.

Odnosząc się do kwestii wyeliminowania potencjalnego ryzyka przesłania przez j.s.t. różniących się w treści aktów prawa miejscowego (w ramach nadzoru wojewody nad prawidłowością stanowienia prawa oraz w celu publikacji), wojewodowie oraz kierownicy komórek organizacyjnych zajmujących się redagowaniem wojewódzkich dzienników urzędowych, wskazywali na brak podstaw prawnych, jak i brak możliwości kadrowych i organizacyjnych do przeprowadzania takiej weryfikacji przez wojewodów.

Przykłady

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

Wojewoda Zachodniopomorski wskazał, 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 upoważnionego 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.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w trzech z sześciu skontrolowanych urzędów wojewódzkich, w wojewódzkich dziennikach urzędowych opublikowano wszystkie wydane w badanym okresie rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego j.s.t. W pozostałych trzech urzędach

Niewywiązywanie się przez wojewodów z obowiązku ogłaszania rozstrzygnięć nadzorczych

(lubelskim, łódzkim i świętokrzyskim) nie opublikowano łącznie 63 wydanych w tym okresie przez wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących ww. aktów prawa, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 8a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Nieogłoszenie części rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez Wojewodę Łódzkiego i Wojewodę Świętokrzyskiego wyjaśniane było przeoczeniem oraz nadmiarem pracy właściwych pracowników. Jako przyczynę braku ogłoszenia rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez Wojewodę Lubelskiego wskazywano na fakt, że dotyczyły one uchwał nieprzesłanych przez j.s.t. do ogłoszenia, z uwagi na ich błędne zakwalifikowanie, jako akty kierownictwa wewnętrznego niepodlegające publikacji.

Przykłady

W Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego nie opublikowano 22 rozstrzygnięć nadzorczych z lat 2017–2019 (I kw.), tj. 15,3% ogółu wydanych w tym okresie rozstrzygnięć, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych, w myśl którego w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego. W trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami, opublikowano 14 z ww. rozstrzygnięć nadzorczych. Ze względów technicznych związanych z wpływem okresu ważności podpisu elektronicznego wojewody, prowadzone były działania mające na celu publikację pozostałych nieopublikowanych rozstrzygnięć nadzorczych. Wojewoda Łódzki wskazał m.in., że opóźnienia oraz brak publikacji rozstrzygnięć nadzorczych w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego wynikały z przeoczenia, co mogło być spowodowane nadmiernym obciążeniem pracą pracowników oraz faktem, że w czasie nieobecności pracowników, częstokroć rozstrzygnięcia nadzorcze w danej sprawie przygotowywał w zastępstwie inny pracownik.

W Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, nie opublikowano pięciu rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie uchwał j.s.t. stanowiących akty prawa miejscowego – zostały one ogłoszone dopiero w trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami. Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim wskazała, iż nieopublikowanie tych rozstrzygnięć spowodowane było niedopatrzeniem pracownika.

W Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego nie opublikowano 36 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał zakwalifikowanych przez organy j.s.t. do aktów kierownictwa wewnętrznego, uznanych w rozstrzygnięciu nadzorczym za akty prawa miejscowego. Zastępca dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim wskazał m.in., że skoro uchwały, jako akty wewnętrzne, nie były przekazane do publikacji i nie zostały ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające ich nieważność w całości nie podlegało ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Niezasadniona
zwłoka w ogłaszaniu
rozstrzygnięć
nadzorczych

W czterech skontrolowanych urzędach wojewódzkich stwierdzono łącznie 26 przypadków niezasadnionej (nawet kilkumiesięcznej) zwłoki w ogłaszaniu rozstrzygnięć nadzorczych wydawanych przez wojewodów. Były to:

- Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki, w którym stwierdzono jeden przypadek opublikowania rozstrzygnięcia nadzorczego po upływie 112 dni od daty jego wydania;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Lubelski Urząd Wojewódzki, w którym stwierdzono sześć przypadków opublikowania rozstrzygnięć nadzorczych po upływie od 76 do 794 dni od daty ich wydania;
- Łódzki Urząd Wojewódzki, w którym stwierdzono cztery przypadki opublikowania rozstrzygnięć nadzorczych po upływie od 43 do 255 dni od daty ich wydania;
- Śląski Urząd Wojewódzki, w którym stwierdzono 15 przypadków opublikowania rozstrzygnięć nadzorczych po upływie od 32 do 120 dni od daty ich wydania.

Jako przyczynę zwłoki w publikacji ww. rozstrzygnięć nadzorczych wskazywano w szczególności przeoczenie pracowników urzędów wojewódzkich odpowiedzialnych za realizację tych zadań, wynikające m.in. ze znacznego obciążenia pracą.

Z uwagi na nieokreślenie w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych terminu ogłaszania rozstrzygnięć nadzorczych, zwłokę w publikacji tych rozstrzygnięć NIK oceniła jako działanie nierzetelne.

Przykłady

Z 467 rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez Wojewodę Lubelskiego w latach 2017–2019 (I kw.), sześć opublikowanych zostało w terminie od 76 do 794 dni od daty ich wydania. Opóźnienia w ich publikacji spowodowane były przeoczeniem pracownika odpowiedzialnego za przekazanie podpisanego rozstrzygnięcia nadzorczego do redakcji dziennika urzędowego celem publikacji.

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim cztery rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Łódzkiego z lat 2017–2019 (I kw.) w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego (tj. 2,8% ogółu wydanych rozstrzygnięć w tym zakresie) opublikowane zostały w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego ze znacznym opóźnieniem, wynoszącym nawet 255 dni od daty wydania rozstrzygnięcia. Jako przyczynę powstania tych opóźnień wskazano przeoczenie, które mogło być spowodowane m.in. nadmiernym obciążeniem pracą.

W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego j.s.t. We wszystkich przypadkach przekazane przez sądy do ogłoszenia wyroki opublikowane zostały w okresie nie dłuższym niż jeden miesiąc od daty ich wpływu w formie elektronicznej.

Należy jednocześnie wskazać, że zgodnie z informacjami uzyskanymi z wojewódzkich sądów administracyjnych, nie wszystkie wyroki stwierdzające nieważność aktu prawa miejscowego przekazane zostały przez te sądy do urzędów wojewódzkich w celu ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ogłaszanie
wyroków sądów
administracyjnych

Przykład

W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi orzekł o niezgodności z prawem 25 aktów prawa miejscowego ogłoszonych w latach 2017–2019 (I kwartał). W 11 przypadkach, w których ww. wyroki sądu przekazano do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego do ogłoszenia, zostały one

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

opublikowane w dzienniku urzędowym w terminach od jednego do pięciu dni od dnia wpływu wyroku do publikacji. W pozostałych przypadkach sąd nie przysłał wyroków do publikacji.

Wyroki sądów administracyjnych, uwzględniające skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów w sprawie aktów prawa miejscowego stanowionych przez j.s.t., nie były publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych, gdyż w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie przewidziano ich ogłaszania w tych dziennikach.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy wojewodowie prawidłowo realizowali zadania w zakresie nadzoru nad stanowaniem prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy wojewoda prawidłowo realizował zadania związane z wykonywaniem nadzoru nad stanowaniem prawa przez organy j.s.t.?
2. Czy wojewoda prawidłowo realizował obowiązek ogłaszania aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych oraz wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto sześć urzędów wojewódzkich: Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach, Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie.

Okres objęty kontrolą

Kontrolę w ww. jednostkach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK (legalność, rzetelność, gospodarność, celowość), w szczególności pod kątem legalności i rzetelności.

Kryteria kontroli

2017–2019 (I kw.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli było to niezbędne do realizacji celu kontroli.

Termin kontroli

Kontrolę rozpoczęto 10 czerwca 2019 r., ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano 2 października 2019 r.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W trakcie przeprowadzania kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje od:

- prezesów WSA z sześciu województw, w których urzędy wojewódzkie zostały objęte kontrolą, w sprawie sposobu rozpatrzenia skarg na akty prawa miejscowego j.s.t. i rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów w latach 2018–2019 (I kw.);
- wójtów/burmistrzów w sprawie przyczyn niewywiązania się z obowiązku przesyłania aktów prawa miejscowego do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym bądź ich przekazania do ogłoszenia ze zwłoką.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziła ją kontrola rozpoznawcza R/18/002 przeprowadzona w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, której wyniki przedstawiono we wprowadzeniu do informacji.

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawione zostały w sześciu wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek. Do wystąpień pokontrolnych zastrzeżenia zgłosili: Wojewoda Kujawsko-Pomorski, Wojewoda Łódzki, Wojewoda Śląski i Wojewoda Świętokrzyski. Dotyczyły one m.in. uznania za nieprawidłowość stwierdzonych w ramach kontroli NIK przypadków: niezawiadomienia organów j.s.t. o wszczęciu postępowań

ZAŁĄCZNIKI

nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego; odstępowania przez wojewodów od wydawania rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego w sytuacji zobowiązania się j.s.t. do samodzielnej zmiany lub uchylecia zakwestionowanego aktu prawa; niejednolitej oceny legalności aktów prawa miejscowego w analogicznych stanach faktycznych i prawnych; wydania przez wicewojewodę (w zastępstwie wojewody odbywającego podróż służbową) upoważnień dla kierownictwa jednego z wydziałów urzędu wojewódzkiego do podpisywania rozstrzygnięć nadzorczych.

Spośród ogółem 12 zastrzeżeń, komisja rozstrzygająca NIK oddaliła sześć zastrzeżeń, jedno zastrzeżenie uwzględniła w całości, a pięć w części.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 16 wniosków pokontrolnych, które dotyczyły w szczególności.:

- każdorazowego zawiadamiania organów j.s.t. o wszczęciu przez wojewodę postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego z powodu jego niezgodności z prawem;
- stosowania przez wojewodów w ramach prowadzonych postępowań nadzorczych jednolitych ocen dotyczących legalności aktów prawa miejscowego wydanych przez organy j.s.t.;
- podejmowania w stosunku do zakwestionowanych pod względem zgodności aktów prawa miejscowego wyłącznie działań nadzorczych określonych w przepisach prawa;
- niezwłocznego ogłaszania otrzymanych aktów prawa miejscowego wydanych przez organy j.s.t. oraz rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez wojewodów w sprawie stwierdzenia nieważności ww. aktów.

Z informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych wynika, że do dnia 29 stycznia 2020 r. zrealizowano dwanaście wniosków, a cztery wnioski były w trakcie realizacji.

Wykaz jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	Mikołaj Bogdanowicz Wojewoda Kujawsko-Pomorski
2.	Delegatura NIK w Katowicach	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach	Jarosław Wiczorek Wojewoda Śląski
3.	Delegatura NIK w Kielcach	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach	Agata Wojtyszek Wojewoda Świętokrzyski
4.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Przemysław Czarnek Wojewoda Lubelski
5.	Delegatura NIK w Łodzi	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	Zbigniew Rau Wojewoda Łódzki
6.	Delegatura NIK w Szczecinie	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie	Tomasz Hinc Wojewoda Zachodniopomorski

Oceny wszystkich kontrolowanych jednostek przedstawiono w formie opisowej

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę w wystąpieniu pokontrolnym	
		prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	Każdorazowe zawiadamianie organów j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego przez Wojewodę. Podejmowanie działań informacyjnych, szkoleniowych, wspierających prawidłowe tworzenie prawa przez j.s.t. Ogłoszenie bez zbędnej zwłoki w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych oraz wyroków sądów przekazanych do publikacji.	Niejednolitość oceny zgodności z prawem aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy j.s.t. Odstępowanie od wydawania rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie wadliwych aktów prawa miejscowego w sytuacji zobowiązania się j.s.t. do ich zmiany lub uchylenia.
2.	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach	Wydawanie rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego z zachowaniem 30-dniowego terminu. Podejmowanie działań informacyjnych, szkoleniowych, wspierających prawidłowe tworzenie prawa przez j.s.t. Ogłoszenie bez zbędnej zwłoki w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego oraz wyroków sądów przekazanych do publikacji.	Niejednolitość oceny zgodności z prawem aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy j.s.t. Odstępowanie od wydawania rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie wadliwych aktów prawa miejscowego w sytuacji zobowiązania się j.s.t. do ich zmiany lub uchylenia. Nieuzasadniona zwłoka w publikacji części rozstrzygnięć nadzorczych wojewody w sprawie aktów prawa miejscowego.
3.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach	Objęcie weryfikacją wszystkich aktów prawa miejscowego przedłożonych Wojewodzie przez j.s.t. Podejmowanie działań informacyjnych, szkoleniowych, wspierających prawidłowe tworzenie prawa przez j.s.t. Ogłoszenie bez zbędnej zwłoki w wojewódzkim dzienniku urzędowym przekazanych do publikacji wyroków sądów uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego.	Niejednolitość oceny zgodności z prawem aktów prawa miejscowego wydanych przez organy j.s.t. Niezawiadomie j.s.t. o wszczęciu części postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego. Nieopublikowanie części wydanych przez wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie aktów prawa miejscowego.

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę w wystąpieniu pokontrolnym	
		prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Obejmowanie badaniem zgodności z prawem wszystkich aktów prawa miejscowego przesłanych przez j.s.t. Podejmowanie wobec j.s.t. działań informacyjnych, szkoleniowych, wspierających prawidłowe tworzenie prawa. Ogłaszanie bez zbędnej zwłoki w wojewódzkim dzienniku urzędowym przekazanych do publikacji wyroków sądów uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego.	Niejednolitość oceny zgodności z prawem aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy j.s.t. Nieopublikowanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym części aktów prawa miejscowego przekazanych przez j.s.t. do publikacji oraz części wydanych przez wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności w całości lub w części aktów prawa miejscowego. Nieuzasadniona zwłoka w publikacji części aktów prawa miejscowego oraz rozstrzygnięć nadzorczych.
5.	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	Każdorazowe zawiadamianie j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz terminowe wydawanie rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie aktów prawa miejscowego. Podejmowanie działań informacyjnych, szkoleniowych, wspierających prawidłowe tworzenie prawa przez j.s.t. Ogłaszanie bez zbędnej zwłoki w wojewódzkim dzienniku urzędowym przekazanych do publikacji aktów prawa miejscowego oraz wyroków sądów uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego.	Niejednolitość oceny zgodności z prawem aktów prawa miejscowego wydanych przez organy j.s.t. Odstępowanie od wydawania rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie wadliwych aktów prawa miejscowego w sytuacji zobowiązania się j.s.t. do ich zmiany lub uchylecia. Nieopublikowanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym części wydanych przez wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego.
6.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie	Objęcie weryfikacją z wszystkich przedłożonych Wojewodzie aktów prawa miejscowego. Podejmowanie działań informacyjnych, szkoleniowych, wspierających prawidłowe tworzenie prawa przez j.s.t. Opublikowanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym wszystkich wydanych przez Wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych oraz przekazanych wyroków sądów uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego.	Niejednolitość oceny zgodności z prawem aktów prawa miejscowego wydanych przez organy j.s.t.

*)pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Organy jednostek samorządu terytorialnego prowadzą działalność prawotwórczą w formie aktów prawa miejscowego. Przez prawo miejscowe należy rozumieć akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym, stanowione przez organy lokalne, których zakres obowiązywania ogranicza się do części terytorium państwa⁴⁶.

Organy j.s.t. nie posiadają samodzielnych kompetencji prawotwórczych. Lokalne prawodawstwo nie ma więc charakteru samoistnego, tj. autonomicznego względem ustawy. Z tego względu każdy akt prawa miejscowego powinien powoływać się na podstawę ustawową.

Podstawową formą stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy j.s.t. jest uchwała. Jest to też typowa forma rozstrzygnięć podejmowanych przez organy kolegialne. Ustawa może jednak dopuszczać wyjątki zarówno co do samej formy aktu prawa miejscowego (innej niż uchwała), jak i organu wydającego taki akt (innego niż organ stanowiący). Z tego też względu, pomimo domniemania kompetencji do wydawania aktów prawa miejscowego przez organy stanowiące, akty takie mogą również wydawać organy wykonawcze j.s.t., przy czym wprost musi to być wskazane w ustawie⁴⁷.

Zgodnie z art. 41 ust. 2 u.s.g., w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia. Zarządzenie takie podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy, a traci ono moc w razie odmowy jego zatwierdzenia, bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia (art. 41 ust. 3 u.s.g.). Podobną konstrukcję zastosowano w odniesieniu do samorządu powiatowego. W myśl art. 42 ust. 2 u.s.p. w przypadkach niecierpiących zwłoki powiatowe przepisy porządkowe może wydać zarząd, przy czym tracą one moc w razie odmowy ich zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady powiatu (art. 42 ust. 3 u.s.p.).

Przepisy szczególne mogą również wprowadzać określone wymagania dotyczące trybu podejmowania uchwał. Przykładowo, na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁸, przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności tego przystąpienia i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Odrębne przepisy mogą również ustanawiać szczególne wymogi co do treści uchwały, np. zgodnie z art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁹, uchwała organu stanowiącego j.s.t., okre-

Cechy i charakter prawa
miejscowego

Formy aktów prawa
miejscowego oraz tryb
podejmowania uchwał

⁴⁶ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2003, s. 73.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r. (II OSK 346/08) LEX Nr 494364.

⁴⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.

⁴⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 688.

Ogłaszanie aktów
prawa miejscowego

śląca tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, powinna uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację tej inicjatywy⁵⁰.

Zgodnie z Konstytucją RP, warunkiem wejścia z życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa⁵¹. Obowiązującym aktem w tym zakresie jest ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Stosownie do art. 13 pkt 2 u.o.a.n., w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Ogłaszanie tych aktów jest zatem ustawowym obowiązkiem wojewody. Akty normatywne ogłasza się niezwłocznie⁵², a nieogłoszenie aktu prawa miejscowego, bądź wadliwość tego ogłoszenia powoduje, że akt taki nie może wejść w życie⁵³.

Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy⁵⁴. W uzasadnionych przypadkach akty te mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, przy czym dniem wejścia w życie może być nawet dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym⁵⁵.

Ustawodawca określił odmienne terminy wejścia w życie aktu prawa miejscowego o charakterze porządkowym – wchodzi w życie po upływie 3 dni od dnia ich ogłoszenia⁵⁶. Krótszy termin wejścia w życie tego rodzaju aktu wynika z jego specyfiki. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu⁵⁷ – nie jest to więc data ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym, jak to ma miejsce w odniesieniu do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Należy podkreślić, że brak ogłoszenia aktu porządkowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, bądź wadliwość jego ogłoszenia, pozostaje bez wpływu na obowiązywanie tego aktu, może mieć natomiast znaczenie z punktu widzenia pewności obrotu prawnego⁵⁸. W przypadku przepisów porządkowych ustawodawca przewidział możliwość wejścia ich w życie w terminie jeszcze krótszym (nawet w dniu ogłoszenia), jeżeli zwłoka w wejściu ich w życie mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub

⁵⁰ J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2013, s. 30.

⁵¹ Art 88 ust 1 i 2 Konstytucji RP.

⁵² Art. 3 u.o.a.n.

⁵³ Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 1994 r. (SA/Wr 2426/94), ONSA 1995, poz. 178.

⁵⁴ Art.. 4 ust. 1 u.o.a.n.

⁵⁵ Art. 4 ust 2 u.o.a.n.

⁵⁶ Art. 4 ust. 3 u.o.a.n.

⁵⁷ Art. 14 ust. 2 u.o.a.n.

⁵⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 310.

poważne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia⁵⁹. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym publikowane są także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu⁶⁰, przy czym sformułowanie „także” należy interpretować jako dodatkową potrzebę, a nie obowiązek⁶¹. Ogłoszenie przepisów porządkowych w tym trybie nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁶².

Akt prawa miejscowego powinien być przedłożony do publikacji wraz z wnioskiem o jego ogłoszenie. Skierowanie do publikacji jest obowiązkiem wojewody, chyba że nie zostały spełnione wszystkie wymogi formalne związane z prawidłowością przedłożenia (m.in. wniosek, podpis). W takim przypadku wojewoda czasowo odmawia publikacji aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wzywając wydającego akt do usunięcia braków formalnych.

Należy podkreślić, że kompetencje promulgacyjne wojewody są odrębne od kompetencji nadzorczych, gdyż weryfikacja legalności aktów prawa miejscowego nie jest w żaden sposób powiązana z procedurą ich publikacji. Ustawowy obowiązek niezwłocznej publikacji aktów prawa miejscowego powinien być więc respektowany przez wojewodę, bez względu na zastosowane procedury nadzorcze. Publikacja aktu prawa miejscowego nie zamyka więc drogi do wszczęcia przez wojewodę postępowania nadzorczego. Dopiero prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność aktu prawa miejscowego uchyła jego obowiązywanie, pomimo uprzedniej promulgacji⁶³. Publikacji nie podlegają natomiast te akty prawa miejscowego, wobec których stwierdzono nieważność, jeśli nie zostały ogłoszone przed zastosowaniem środka nadzoru⁶⁴.

Zgodnie z Konstytucją RP, działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi jedynie z punktu widzenia legalności. Tym samym działalność nadzorcza wojewody nie może być wykonywana w oparciu o inne kryteria, takie jak celowość, gospodarność lub rzetelność, gdyż działanie takie pozostawałoby w sprzeczności zarówno z normą konstytucyjną, jak i przepisami ustaw samorządowych⁶⁵.

Przepisy ustaw samorządowych nie znają instytucji pozytywnej weryfikacji nadzorczej aktu prawa miejscowego, gdyż wojewoda nie zatwierdza aktu poddanego nadzorowi. Postępowanie nadzorcze nad aktem prawa miejscowego jest wyłącznie postępowaniem w sprawie stwierdzenia nieważności tego aktu, a nie postępowaniem, w którym alternatywnie dochodzi do stwierdzenia nieważności aktu lub do stwierdzenia jego ważności⁶⁶.

Zakres właściwości nadzorczej wojewody

⁵⁹ Art. 4 ust. 3 u.o.a.n.

⁶⁰ Art. 14 ust. 1 u.o.a.n.

⁶¹ Wyrok SN z dnia 7 lipca 2011 r. (II CSK 411/10, LEX Nr 1050456).

⁶² Art. 14 ust. 3 u.o.a.n.

⁶³ R. Skwarło, *Obowiązek niezwłocznej publikacji aktu prawa miejscowego a postępowanie nadzorcze*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2006, nr 3, s. 90.

⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 30 października 2000 r. (OSA 3/00), ONSA 2001, poz. 46.

⁶⁵ Art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, art. 85 u.s.g., art. 77 u.s.p., art. 79 u.s.w.

⁶⁶ J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja...*, s. 193.

Spod nadzoru wojewody ustawowo wyłączone są akty, które zostały podjęte w sprawach finansowych – podlegają one nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych⁶⁷. Nieostrość pojęcia „sprawy finansowe” powoduje, że nie istnieje ściśle wytyczona granica pomiędzy kompetencjami nadzorczymi wojewody i regionalnej izby obrachunkowej. Rodzi to konieczność samokontroli swojej właściwości przez wymienione organy nadzoru w celu uniknięcia krzyżowania się kompetencji. Mają one bowiem charakter rozłączny, gdyż wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe nie mogą być właściwe w tej samej sprawie nadzorczej⁶⁸.

Zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawach samorządowych, w ramach wykonywania nadzoru nad aktami prawa miejscowego, wojewodowie mogą stwierdzić: nieważność w całości albo w części aktu⁶⁹, wstrzymać wykonanie aktu⁷⁰, stwierdzić naruszenie prawa przez akt – w przypadku nieistotnego naruszenia prawa⁷¹, a także wnieść skargę do sądu administracyjnego⁷².

Wojewoda może stwierdzić nieważność aktu prawa miejscowego w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od przedłożenia tego aktu. Bieg tego terminu rozpoczyna się od dnia następnego po dniu doręczenia danego aktu wojewodzie⁷³ i nie może być przerwany. Jedyne wyjątek od tej zasady wprowadza ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej⁷⁴. Upływ ustawowego terminu na stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego w każdym przypadku oznacza, że wojewoda traci kompetencje nadzorcze. Rozstrzygnięcie nadzorcze, które byłoby wydane po tym terminie, jest rozstrzygnięciem nadzorczym zapadłym z naruszeniem przepisów o właściwości, gdyż w takim stanie rzeczy wojewoda nie posiada już umocowania do orzekania w sprawie w sprawie legalności aktu prawa miejscowego⁷⁵. Wskazane ograniczenie w czasie nie oznacza jednak, że wojewoda traci możliwość wyeliminowania aktu prawa miejscowego niezgodnego z prawem z obrotu prawnego, gdyż w miejsce własnych uprawnień nabywa uprawnienie do zaskarżenia tego aktu do sądu administracyjnego. Uprawnienie to można potraktować jako swoiste „przedłużenie” nadzoru⁷⁶.

⁶⁷ Art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p., art. 78 ust. 1 u.s.w.

⁶⁸ Tamże, s. 153.

⁶⁹ Art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w.

⁷⁰ Art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p., art. 82 ust. 2 u.s.p.

⁷¹ Art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w.

⁷² Art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p., art. 82 c ust. 1 u.s.w.

⁷³ Art. 57 § 1 k.p.a.

⁷⁴ Dz. U z 2018 r. poz. 1103 – zgodnie z art. 2 tej ustawy, stwierdzenie przez wojewodę nieważności uchwały nadającej nazwę jednostce organizacyjnej, jednostce pomocniczej gminy, budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej, w zakresie w jakim nadaje nazwę niezgodną z art. 1 tej ustawy (zakaz upamiętniania osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny), wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej tę niezgodność. Opinia ta jest przedstawiana w terminie miesiąca, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w terminie dwóch miesięcy, od dnia doręczenia żądania wojewody. Oczekiwanie na opinię wstrzymuje bieg terminu na stwierdzenie nieważności aktu.

⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r. (II OSK 54/11, LEX Nr 964436).

⁷⁶ J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja...*, s. 151.

Przedłożenie wojewodzie aktu prawa miejscowego rozpoczyna proces nadzoru wojewody nad prawidłowością stanowienia prawa miejscowego. Obowiązek przesyłania aktów prawa miejscowego spoczywa wyłącznie na organach ustawowo wskazanych, którymi są: wójt (burmistrz, prezydent) w gminie, starosta w powiecie, oraz marszałek w województwie, w ustawowo określonych terminach, tj. siedem dni w przypadku uchwał rady gminy, rady powiatu, sejmiku i zarządu województwa oraz dwa dni od dnia podjęcia – w odniesieniu do przepisów porządkowych stanowionych przez organy gminy i organy powiatu⁷⁷. Doręczenie wojewodzie aktu prawa miejscowego przez organ do tego nie zobowiązany nie spełnia więc przewidzianych prawem wymogów przedłożenia⁷⁸. Dopuszcza się natomiast, że czynność przedłożenia aktu może być wykonana również przez zastępcę wójta (burmistrza, prezydenta), starosty lub marszałka, jeżeli osoba taka działa z upoważnienia organu uprawnionego do przedłożenia⁷⁹.

Postępowanie nadzorcze wojewody w sprawie stwierdzenia nieważności aktu wszczynane jest z urzędu i powinno następować wyłącznie w razie sprzeczności z prawem aktu prawa miejscowego⁸⁰. Przyjmuje się, że konieczność wszczęcia postępowania nadzorczego zachodzi tylko wówczas, gdy wojewoda uzna co najmniej za prawdopodobne, że nadzorowany akt dotknięty jest istotną wadą prawną. Impulsem do wszczęcia postępowania nadzorczego mogą być dla wojewody interwencje osób trzecich, aczkolwiek działania takie nie wymuszają na wojewodzie konieczności podjęcia jakichkolwiek działań nadzorczych, gdyż ani osoba fizyczna, ani prawna (poza gminą, powiatem i województwem) nie może być uczestnikiem postępowania nadzorczego⁸¹. Brak reakcji wojewody na pismo, w którym zawarto żądanie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, nie może być zatem uznane za beczynność organu, co uzasadniałoby wniesienie skargi do sądu administracyjnego⁸².

Postępowanie
nadzorcze

Przepisy ustaw samorządowych⁸³, w części dotyczącej postępowania nadzorczego, odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸⁴.

Formą wszczęcia postępowania nadzorczego jest pisemne zawiadomienie o wszczęciu, które pozwala na wyrażenie podstawowych motywów podjęcia ingerencji nadzorczej⁸⁵. W zawiadomieniu tym wojewoda nie musi szczegółowo wskazywać, a tym bardziej uzasadniać swoich wątpliwości co do sprzeczności przedłożonego aktu z prawem, gdyż służyć ma temu postępowanie wyjaśniające⁸⁶.

⁷⁷ Art. 90 ust. 1 u.s.g., art. 78 ust. 1 u.s.p., art. 81 u.s.w.

⁷⁸ Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2000 r. (I SA 695/00), LEX Nr 55325.

⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2007 r. (II OSK 569/00), LEX Nr 364705.

⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2007 r. (I OSK 1670/06, LEX Nr 320925.

⁸¹ Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2004 r. (OSK 629/04), LEX Nr 158865.

⁸² Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1992 r. (SAB/Wr 15/92), ONSA 1993, poz. 39.

⁸³ Art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p., art. 82 ust. 6 u.s.w.

⁸⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

⁸⁵ J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja...*, s. 161.

⁸⁶ Wyrok NSA z dnia 11 września 2007 r. (II OSK 759/07), LEX Nr 384425.

Obowiązkowi wszczęcia postępowania nadzorczego towarzyszy uprawnienie do wstrzymania wykonania aktu poddanego nadzorowi⁸⁷. Wojewoda może skorzystać z tego instrumentu jedynie w ramach postępowania nadzorczego zarówno z chwilą jego wszczęcia, jak i w toku tego postępowania. Niedopuszczalne jest zatem wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego poza postępowaniem nadzorczym. Skutkiem prawnym wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego jest niedopuszczalność podejmowania działań na jego podstawie, jednakże wstrzymanie wykonania nie może oznaczać odmowy publikacji tego aktu przez wojewodę⁸⁸.

Ustawy samorządowe nie określają przesłanek, którymi powinien kierować się wojewoda dokonując takiego wstrzymania, jest to zatem czynność uznaniowa, a okolicznością przemawiającą za jej wykonaniem jest prawdopodobieństwo wystąpienia istotnej wady tego aktu⁸⁹. Jak stwierdził NSA⁹⁰ w takim wypadku nieistotny jest także stopień tego prawdopodobieństwa. Oznacza to, że wojewoda nie musi dowodzić, że wystąpiła konkretna podstawa do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, aczkolwiek ma obowiązek wyjaśnić zainteresowanej jednostce samorządu terytorialnego, w oparciu o jakie przesłanki uznał za realne prawdopodobieństwo wadliwości danego aktu⁹¹.

Na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego składają się dwie czynności – wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego i jego doręczenie adresatowi. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego należy traktować jako czynność prawną zamykającą postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego lub wskazania, że akt taki wydano z naruszeniem prawa. Warunkiem determinującym związanie wydanym rozstrzygnięciem nadzorczym jest chwila jego doręczenia jednostce samorządu terytorialnego, której organ wydał dany akt prawa miejscowego – w tym momencie następuje wprowadzenie rozstrzygnięcia nadzorczego do obrotu prawnego⁹².

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego jest aktem władztwa administracyjnego. Jego cechami są: jednostronność rozstrzygnięcia, domniemanie ważności oraz egzekwowanie bez pośrednictwa drogi sądowej⁹³.

Konstrukcja rozstrzygnięcia nadzorczego zbliżona jest do konstrukcji decyzji administracyjnej. Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym pozwala oprzeć konstrukcję rozstrzygnięcia nadzorczego na elementach struktury decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a., decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powo-

⁸⁷ Art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p., art. 82 ust. 2 u.s.w.

⁸⁸ J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja...*, s. 163; por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2010 r. (II OSK 2038/09), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, Nr 2, poz. 41.

⁸⁹ Tamże, s. 163.

⁹⁰ Wyrok z dnia 20 maja 1998 r. (IV SA 1784/97), LEX Nr 42142.

⁹¹ J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja...*, s. 164, por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2005 r. (IV SA/Wa 469/05), LEX Nr 192874.

⁹² Tamże, s. 209.

⁹³ Tamże, s. 199.

łanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie – czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji (jeżeli decyzja została wydana w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym), a w przypadku decyzji, w stosunku do których może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi⁹⁴.

Spośród wymienionych składników decyzji administracyjnych ustawy samorządowe określają jedynie, że rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o prawie wniesienia skargi sądu administracyjnego⁹⁵. Ponadto elementami rozstrzygnięcia nadzorczego powinny być: podstawa prawna, wskazanie organu nadzoru wydającego rozstrzygnięcie nadzorcze, wskazanie organu jednostki samorządu terytorialnego, którego rozstrzygnięcie dotyczy, sentencja rozstrzygnięcia nadzorczego oraz podpis osoby reprezentującej organ⁹⁶.

W odróżnieniu od decyzji administracyjnych, podstawą prawną rozstrzygnięcia nadzorczego są przepisy ustaw samorządowych. W orzecznictwie przyjmuje się, że powołanie podstawy prawnej w rozstrzygnięciu nadzorczym polega na wskazaniu konkretnego przepisu ustawy samorządowej wraz z miejscem jej publikacji. Błędne powołanie takiej podstawy z założenia nie prowadzi do wadliwości rozstrzygnięcia nadzorczego. Wady rozstrzygnięcia nadzorczego nie stanowi również powołanie podstawy prawnej w sposób ogólnikowy, ale trafny. Przyjmuje się, że nawet niepowołanie podstawy prawnej w rozstrzygnięciu nadzorczym nie stanowi na tyle ciężkiej wady, która uzasadniałaby jego uchylenie jedynie z tego względu⁹⁷.

Wskazanie adresata jest konstytutywnym elementem każdego aktu administracyjnego i powinno być zgodne z jego prawnym statusem. Niedopuszczalne jest zatem posługiwanie się skrótami w oznaczaniu adresata albo innymi uproszczeniami. Adresatem rozstrzygnięcia jest zawsze jednostka samorządu terytorialnego, a nie jej organ, którego aktu prawa miejscowego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Sentencja stanowi obligatoryjny składnik rozstrzygnięcia nadzorczego, stąd rozstrzygnięcie bez sentencji nie posiada cech nadzoru. Ze sformułowania sentencji musi wynikać taka wypowiedź organu nadzoru, która nie pozostawi wątpliwości, jaki środek nadzoru został zastosowany. Stąd też rozstrzygnięcie nadzorcze bez sentencji nie posiada cech nadzoru⁹⁸.

Wyjaśnieniem sentencji jest uzasadnienie prawne i faktyczne. Wiąże się to ze wskazaniem okoliczności, na podstawie których organ rozstrzygnął sprawę w dany sposób. Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego

⁹⁴ Tamże, s. 200, 201.

⁹⁵ Art. 91 ust. 3 u.s.g., art. 79 ust. 3 u.s.p., art. 82 ust. 4 u.s.w.

⁹⁶ J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja...*, s. 201.

⁹⁷ Tamże, s. 201, 202.

⁹⁸ Tamże, s. 203.

wymaga, aby w uzasadnieniu rozstrzygnięcia wojewoda wskazał istotne naruszenie konkretnych przepisów prawa, co wymaga przeprowadzenia w tej części rozstrzygnięcia nadzorczego wykładni zarówno przepisów ustaw, jak i ocenianych przepisów prawa miejscowego⁹⁹. Wywód wojewody zaprezentowany w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego, dotyczący naruszenia prawa przez przepis aktu prawa miejscowego, powinien zapewniać o obiektywnej słuszności zastosowanego środka nadzoru. Wojewoda nie może zatem ograniczyć się do zacytowania, który przepis został naruszony, ale wykazać, na czym to naruszenie polegało¹⁰⁰.

Spójne uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego przeciwdziała dowolności oceny aktów prawa miejscowego poddanych nadzorowi. Sprzyja więc ujednoliceniu interpretacji przepisów prawa. W uzasadnieniu swojego stanowiska wojewoda może powołać się na poglądy innych wojewodów, zawarte w analogicznych sprawach.

Obok uzasadnienia prawnego i faktycznego, ustawowym wymogiem rozstrzygnięcia nadzorczego jest pouczenie o prawie skargi do sądu administracyjnego¹⁰¹. Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁰², sąd odrzuca skargę po upływie terminu do jej wniesienia¹⁰³.

Należy wskazać, że motywy rozstrzygnięcia nadzorczego odzwierciedlające stanowisko wojewody w określonej sprawie spełniają również funkcję informacyjną, gdyż dostarczają jednostce samorządowej wiedzy dotyczącej prawidłowego stosowania przepisów prawa¹⁰⁴.

Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego

Przez sprzeczność z prawem, uznawaną jako warunek konieczny nieważności aktu prawa miejscowego, uznaje się niezgodność z konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi do ustaw, innymi aktami prawa miejscowego, w tym ze statutami jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁵.

Wojewoda, stwierdzając nieważność aktu prawa miejscowego, zobowiązany jest do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Jeśli badany akt dotknięty jest wadą istotną, przywrócenie stanu zgodnego z prawem możliwe jest wyłącznie poprzez stwierdzenie nieważności aktu w całości albo w części. Orzeczenie przez wojewodę o nieważności aktu prawa miejscowego może być wydane tylko wtedy, gdy akt pozostaje w sprzeczności z określonym przepisem prawa i gdy wynika to wprost z treści tego przepisu¹⁰⁶, przy czym chodzi o istotne naruszenie prawa, które nie może być dorozumiane albo wyprowadzone w drodze analogii¹⁰⁷.

⁹⁹ Wyrok NSA z dnia 28 października 2003 r. (II SA/Wr 1500/03), Dz. Urz. Woj. Opol. 2004 r. Nr 21, poz. 648.

¹⁰⁰ J. Dytko *Proceduralnoprawna determinacja...*, s. 205; wyrok NSA z dnia 24 września 2002 r. (II SA/Wr 3142/01), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2003, Nr 3, poz. 75.

¹⁰¹ Art. 91 ust. 3 u.s.g., art. 79 ust. 3 u.s.p., art. 82 ust. 4 u.s.w.

¹⁰² Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm., dalej: u.p.p.s.a.

¹⁰³ Za J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja...*, s. 206.

¹⁰⁴ Tamże, s. 206.

¹⁰⁵ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2006 r. (I OSK 1287/06), LEX Nr 320891.

¹⁰⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2007 r. (II SA/Wa 760/07), LEX Nr 383799.

¹⁰⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2004 r. (II SA/Łd 1518/03), ONSAiWSA 2004, poz. 21, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 listopada 2009 r. (II SA/Go 793/09), orzeczenia nsa.gov.pl.

Jak wcześniej wskazano, zgodnie z unormowaniami ustaw samorządowych, do postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych określone zostały w art. 156 § 1 k.p.a.¹⁰⁸. NSA podkreślił przy tym, że pomimo odesłania do „odpowiedniego” stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym, przesłanki do orzeczenia o nieważności aktów prawa miejscowego nie są tożsame z przesłankami nieważności decyzji administracyjnych określonymi w k.p.a.¹⁰⁹. W literaturze przedmiotu oraz w orzecznictwie sądowym przyjmowane jest stanowisko, zgodnie z którym do oceny istotności naruszeń prawa nie znajduje zastosowania przepis art. 156 § 1 k.p.a. Przyczyny stwierdzenia nieważności wymienione w art. 156 § 1 k.p.a. wykraczają poza kryterium naruszenia prawa czy też sprzeczności z prawem i są dostosowane do specyfiki decyzji administracyjnych, toteż ich posiłkowe stosowanie w odniesieniu do uchwał organów samorządu jest niedopuszczalne. Pogląd taki prezentują również konsekwentnie sądy administracyjne.

Przyjmuje się, że przyczyną stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego jest:

- 1) naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podjęcia aktu,
- 2) naruszenie podstawy prawnej uprawniającej do wydania aktu,
- 3) naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz przepisów prawa materialnego,
- 4) naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania aktów prawa miejscowego¹¹⁰.

W orzecznictwie sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznano m.in.¹¹¹:

- brak powołania podstawy prawnej w akcie prawa miejscowego;
- przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego, które może przejawiać się zarówno w unormowaniu sytuacji innych kategorii podmiotów, jak i innych spraw niż wskazane w upoważnieniu;
- niepełną realizację upoważnienia ustawowego, które powinno być wykonane w całości – regulacja fragmentaryczna (niekompletna pod względem podmiotowym lub przedmiotowym) uniemożliwiająca prawidłowe funkcjonowanie aktu prawa miejscowego w obrocie prawnym i w istocie stanowi rodzajową postać zaniechania prawodawczego;

¹⁰⁸ Zgodnie z tym przepisem, organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości; 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco; 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie; 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały; 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą; 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

¹⁰⁹ Wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r. (SA/Wr 849/90), ONSA 1990, poz.2; wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r. (II OSK 955/08), LEX Nr 511464.

¹¹⁰ Za J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja...*, s. 178.

¹¹¹ Tamże, s. 180; B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 899 – 901.

- przeniesienie uprawnień pomiędzy organami (np. rada gminy nie może scedować na organ wykonawczy swoich uprawnień nadanych jej przez ustawę lub przekazać uprawnień, których ustawowo nie posiada), albo też przejąć uprawnień przynależnych wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi);
- nieokreślenie właściwego terminu wejścia aktu w życie;
- niezasięgnięcie wymaganych przed wydaniem aktu opinii organów/institucji, nieprzeprowadzenie konsultacji społecznych;
- nieuwzględnienie wytycznych zawartych w upoważnieniu do wydania aktu prawa miejscowego;
- wprowadzenie do aktu prawa miejscowego uregulowań prawnych sformułowanych w sposób trudny do odczytania (stanowienie przepisów, które są niejasne i niejednoznaczne, przez co nie pozwalają adresatom tych przepisów na przewidywanie konsekwencji prawnych swoich zachowań);
- powtarzanie w przepisach prawa miejscowego przepisów ustawowych¹¹²;
- podjęcie uchwały na sesji zwołanej lub prowadzonej przez osobę nieuprawnioną (np. przez radnego zamiast przewodniczącego lub jego zastępcy)¹¹³;
- przegłosowanie uchwały przez radnych w liczbie poniżej połowy ustawowego składu organu stanowiącego lub niezachowanie wymogu jawności przy uchwalaniu aktu prawa miejscowego;
- udział w głosowaniu nad podjęciem uchwały rady gminy radnego podlegającego wyłączeniu.

Stwierdzenie nieistotnego naruszenia prawa

W przypadku nieistotnego naruszenia prawa wojewoda nie stwierdza nieważności aktu prawa miejscowego, ograniczając się do wskazania, że akt prawa miejscowego wydano z naruszeniem prawa¹¹⁴. Akt taki pozostaje zatem w obrocie prawnym.

W literaturze istnieją rozbieżności dotyczące charakteru wymienionego „wskazania”. Zdaniem B. Dolnickiego wskazanie takie należy odróżnić od rozstrzygnięcia nadzorczego. Zasadnicza różnica pomiędzy stwierdzeniem nieważności a wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa polega na tym, że w pierwszym przypadku organ nadzoru pozbawia akt prawa miejscowego mocy obowiązującej, w drugim zaś wskazuje jedynie na uchybienia, które nie mają wpływu na obowiązywanie tego aktu. Wskazanie, że akt wydano z naruszeniem prawa jest zatem środkiem działania organu nadzoru niemającym charakteru władczego i ma jedynie znaczenie dla

¹¹² Ponowne unormowanie tego, co zostało już uregulowane w obowiązującym prawie, uznaje się za sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji jako zbędne i dezinformujące. Działanie takie może skutkować nadaniem przepisowi innego znaczenia niż wynikające z aktu, w którym go pierwotnie zamieszczono, a zatem może przyczynić się do częściowego lub całkowitego wypaczenia intencji ustawodawcy. Bez wyraźnego wskazania w ustawie, organ wydający akt prawa miejscowego nie jest upoważniony do formułowania określonych pojęć, którymi sama ustawa nie operuje. Akty prawa miejscowego nie mogą również ustanawiać wyjątków od ogólnie przyjętej nomenklatury ustawowej – stanowiłoby to istotne naruszenie prawa.

¹¹³ Sprawy te zostały uregulowane w art. 19 ust. 2 u.s.g., art. 14 ust. 3 u.s.p., art. 20 ust. 3 u.s.w.

¹¹⁴ Art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w.

prawidłowości postępowania w działaniach przyszłych¹¹⁵. Prezentowany jest też odmienny pogląd, zgodnie z którym akt wskazujący nieistotne naruszenie prawa ma również charakter rozstrzygnięcia nadzorczego (jest to jego szczególna forma)¹¹⁶.

Wskazanie nieistotnego naruszenia prawa wyłącza możliwość wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność tego aktu. Wskazując na nieistotne naruszenie prawa, wojewoda ma jednak nadal możliwość zaskarżenia aktu prawa miejscowego do sądu administracyjnego. Związanie wojewody oceną wadliwości aktu, która ma charakter nieistotny, nie obejmuje zakazu sformułowania w skardze zarzutu istotnego naruszenia prawa, uzasadniającego stwierdzenie nieważności w postępowaniu sądowym. Pierwotna ocena wojewody może bowiem ulec dezaktualizacji¹¹⁷.

Treść pojęciu „nieistotnego naruszenia prawa” nadaje wojewoda, który na tle zróżnicowanych stanów faktycznych będzie podejmował rozstrzygnięcie dotyczące kwalifikacji konkretnych naruszeń prawa uznawanych za „nieistotne”. W orzecznictwie sądów za nieistotne uznaje się wady w zakresie prawa materialnego i proceduralnego, których usunięcie nie spowoduje zasadniczej zmiany treści aktu (np. nieodpowiednie oznaczenie aktu prawa miejscowego, oczywista pomyłka pisarska lub rachunkowa, nieścisłość prawna lub błąd w jego treści, który jednak nie ma wpływu na istotę aktu)¹¹⁸.

Samokontrola (autokontrola) obejmuje wszystkie formy działania organów administracji publicznej, które mogą być przedmiotem skargi sądowo-administracyjnej. Dotyczy to również rozstrzygnięć wojewody jako organu nadzoru nad prawidłowością stanowienia prawa przez j.s.t.

Samokontrola
rozstrzygnięcia
nadzorczego

Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania¹¹⁹. Wojewoda nie może tylko częściowo uwzględnić zarzutów podniesionych w skardze. Jeżeli zdaniem wojewody skarga nie zasługuje na uwzględnienie w całości, to nie będzie spełniona przesłanka dopuszczalności samokontroli rozstrzygnięcia nadzorczego. W orzecznictwie podkreśla się, że uwzględnienie skargi jedynie w części byłoby niezgodne z prawem i godziło w konstytucyjną zasadę prawa do sądu¹²⁰.

Uwzględnienie skargi w całości jest równoznaczne z uznaniem, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze naruszyło interes lub uprawnienie jednostki samorządowej. W takiej sytuacji należy przywrócić stan sprzed tego naruszenia, co łączyć się będzie z koniecznością ponownej weryfikacji aktu prawa miejscowego, ze skutkiem ponownego zastosowania środka nadzoru

¹¹⁵ B. Dolnicki (red), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, s. 901.

¹¹⁶ S. Gajewski, A. Jakubowski (red), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2018, s. 722.

¹¹⁷ Postanowienie NSA z dnia 22 października 2008 r. (II OSK 839/08), „Samorząd Terytorialny” 2009, Nr 1–2, s. 147.

¹¹⁸ Za J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja...*, s. 192–194.

¹¹⁹ Art. 54 § 3 u.p.p.s.a.

¹²⁰ Za J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja...*, s. 232.

albo odstąpienia od niego. Przykładowo wojewoda może orzec o naruszeniu prawa przez akt miejscowego, zamiast pierwotnego stwierdzenia jego nieważności. Może także ograniczyć stwierdzenie nieważności tylko do niektórych przepisów aktu, a nie do jego całości. Wojewoda może również odstąpić od jakiegokolwiek ingerencji nadzorczej, jeżeli w wyniku ponownej oceny nie dopatrzy się naruszenia prawa. W takim przypadku wojewoda powinien uchylić zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze i umorzyć postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego¹²¹.

Uwzględnienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze jest w istocie wykonaniem przez wojewodę kompetencji nadzorczej, jednakże w innym postępowaniu, niż postępowanie nadzorcze. W takim wypadku nie mogą obowiązywać terminy przewidziane w ustawach samorządowych – w przeciwnym razie samokontrola z założenia nie mogłaby dojść do skutku. Wykonanie kompetencji nadzorczej w postępowaniu nadzorczym oraz wykonanie kompetencji w ramach samokontroli po wniesieniu skargi następuje w terminach odrębnych od siebie, następujących po sobie. Nowe rozstrzygnięcie nadzorcze wydane w trybie samokontroli, które może mieć charakter merytoryczny lub tylko kasacyjny, zastępuje zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze¹²².

Wykorzystanie przez wojewodę instytucji samokontroli rozstrzygnięcia nadzorczego nie zamyka przed jednostką samorządu terytorialnego drogi sądowej do weryfikacji rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego w ramach samokontroli. Przysługuje na nie również skarga do sądu administracyjnego. Rozpoznając taką skargę, sąd bada jednak zarówno przesłanki warunkujące dopuszczalność samokontroli rozstrzygnięcia nadzorczego, jak i elementy sprawy nadzorczej rozstrzygniętej oboma aktami nadzoru¹²³.

Rozstrzygnięcie nadzorcze nad aktem prawa miejscowego staje się prawomocne z upływem terminu wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd administracyjny¹²⁴.

Ogłaszanie rozstrzygnięć nadzorczych

Stosownie do art. 13 pkt. 8a u.o.a.n., w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego. W przeciwieństwie jednak do przepisu art. 3 u.o.a.n., zgodnie z którym akty normatywne ogłasza się niezwłocznie, przywołana ustawa nie określa terminu publikacji rozstrzygnięć nadzorczych wydawanych przez wojewodę.

Odrębną kwestią jest brak doprecyzowania w u.o.a.n., czy należy publikować jedynie rozstrzygnięcia prawomocne, czy również nieprawomocne. Problemem jest także brak uregulowania zakresu publikacji rozstrzygnięć nadzorczych, tj. czy powinny być publikowane wraz z uzasadnieniem, czy też ogłaszana sentencja bez uzasadnienia – w tym zakresie nie istnieje jednolita praktyka wśród wojewodów¹²⁵.

¹²¹ Tamże, s. 232.

¹²² Tamże, s. 233.

¹²³ Tamże, s. 233.

¹²⁴ Art. 98 ust. 5 u.s.g., art. 85 ust. 5 u.s.p., art. 86 ust. 4 u.s.w.

¹²⁵ Praktyka wojewodów jest też różna jeśli chodzi o zakres treści publikowanego wyroku – w części wojewódzkich dzienników urzędowych (np. w województwie dolnośląskim lub lubuskim) znajduje się pełną treść orzeczenia wraz z uzasadnieniem, a w innych jedynie sentencję.

Zgodnie z art. 3 § 1 u.p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje orzekanie m.in. w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz akty nadzoru nad działalnością j.s.t.¹²⁶. Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, a także prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności. Uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi¹²⁷. Legitymacja prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka do wniesienia skargi nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Podmioty te składają skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą ich legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego¹²⁸.

Ustawy samorządowe stanowią, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego¹²⁹.

Wniesienie przez wojewodę skargi na akt prawa miejscowego jest dopuszczalne zarówno wówczas, gdy nie zdążył on wydać rozstrzygnięcia nadzorczego w ustawowym terminie, jak i wtedy, gdy rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności tego aktu zostało uchylone przez sąd administracyjny. W obu przypadkach mamy do czynienia z upływem terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, a zatem zostaje spełniona przesłanka warunkująca wniesienie skargi¹³⁰. Wyrażany jest przy tym pogląd, że wojewoda może wnieść skargę do sądu na akt prawa miejscowego również w sytuacji, gdy we własnym zakresie stwierdził tylko w części nieważność aktu, tj. gdy wątpliwości prawne budzą inne przepisy aktu, w odniesieniu do których nie wydano rozstrzygnięcia o nieważności. Podobnie, wojewoda może wnieść skargę jeśli zmieni dotychczasową ocenę wadliwości aktu, np. z nieistotnego naruszenia prawa na naruszenie istotne¹³¹. Prawem wojewody jest bowiem weryfikacja poprzedniego osądu w sprawie, w wyniku której może on przyjąć odmienne stanowisko od wyrażonego wcześniej, np. gdy wyjdą na jaw nowe, istotne okoliczności dotyczące wydania danego aktu, albo gdy wojewoda zwróci uwagę na popełniony błąd w przyjętej wcześniej ocenie prawnej¹³².

Przyznana kompetencja nadzorcza wojewody w postaci skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego nie została ograniczona

¹²⁶ Art. 3 § 2 pkt 5 i 7 u.p.p.s.a.

¹²⁷ Art. 50 u.p.p.s.a.

¹²⁸ A. Kabat, *Komentarz do art. 50 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (LEX).

¹²⁹ Art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.g.

¹³⁰ J. Dytko *Proceduralnoprawna determinacja...*, s. 151; wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2007 r. (IOSK 273/07), LEX Nr 341265 oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 października 2007 r. (II SA/Bk 548/07), LEX Nr 400785.

¹³¹ Tamże, s. 151; postanowienie NSA z dnia 22 października 2008 r. (II OSK 839/09), LEX Nr 565665.

¹³² Tamże, s. 151.

jakimkolwiek terminem jej realizacji¹³³. Przepis art. 53 § 1 u.p.p.s.a. stanowi, że skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. W przypadku skargi wojewody na akt prawa miejscowego nie mamy jednak do czynienia z wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, od doręczenia którego biegłby termin doręczenia skarg.

Zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt organu jednostki samorządu terytorialnego, sąd stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części, albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Regulacje takie są zawarte w ustawach samorządowych. W myśl art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązкови przedłożenia uchwały lub zarządzenia w ustawowym terminie, albo jeśli są one aktem prawa miejscowego. Podobne unormowania dotyczą uchwał rady powiatu i uchwał samorządu województwa (art. 82 ust. 1 u.s.p., art. 83 ust. 1 u.s.w.). Konsekwencją wyroku sądu administracyjnego stwierdzającego nieważność aktu prawa miejscowego jest utrata mocy prawnej jest to, iż nie jest on eliminowany z obrotu prawnego *ex tunc*, lecz *ex nunc*¹³⁴, tzn. akt pozostaje w obrocie prawnym od wejścia w życie do czasu jego uchylecia przez sąd, wywierając do tego momentu skutki prawne.

Stosownie do art. 13 pkt 5 u.o.a.n., w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiącego przez organ powiatu i organ gminy.

Kontrola sądowa nad działalnością nadzorczą wojewody

Wydane przez wojewodę rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do sądu administracyjnego sprawującego kontrolę nad działalnością administracji publicznej¹³⁵. Postępowanie przed sądem administracyjnym otwiera skarga sądowoadministracyjna. Do złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze uprawniona jest gmina, powiat i województwo, których interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostały naruszone. Wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego zainteresowanej jednostce samorządu terytorialnego¹³⁶.

Wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze nie wymaga uprzedniego wezwania wojewody do usunięcia naruszenia prawa¹³⁷. Jedna skarga nie może dotyczyć więcej niż jednego rozstrzygnięcia nadzorczego¹³⁸.

¹³³ Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2005 r. (OSK 1575/04) „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2005, Nr 3, poz. 70, postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2005 r. (I OSK 572/05), LEX Nr 196722.

¹³⁴ *Ex nunc* (łac. od teraz) – nieważność czynności prawnej od momentu jej orzeczenia przez kompetentny organ. Skutki prawne wywołane przez czynność prawną przed wydaniem orzeczenia zachowują ważność, natomiast nieważne są wszystkie skutki prawne takiej czynności po wydaniu orzeczenia.

¹³⁵ Art. 3 § 1 u.p.p.s.a.

¹³⁶ Art. 98 ust. 1 i 3 u.s.g., art. 85 ust. 1 i 3 u.s.p., art. 86 ust. 1 i 3 u.s.w.

¹³⁷ Za J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja...*, s. 227, 228.

¹³⁸ Postanowienie NSA z dnia 23 października 1991 r. (SA/Po 1078/91), ONSA 1992, poz. 29.

Organ nadzoru nie może wstrzymać wykonania uchwały (zarządzenia) o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego¹³⁹. Wobec takiego aktu nie jest też możliwa ingerencja, na przykład w postaci stwierdzenia jego nieważności, gdyż godziłoby to w konstytucyjną ochronę samodzielności samorządu terytorialnego oraz zasadę prawa do sądu.

Sąd administracyjny orzeka wyłącznie o zgodności z prawem określonego działania organu administracyjnego. Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych ma na celu ocenę, czy rozstrzygnięcie nadzorcze może pozostawać w obrocie prawnym zarówno ze względu na jego treść, jak i tryb wydania. Sąd nie jest przy tym związany granicami skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, w związku z czym może badać je nie tylko pod kątem naruszeń prawa zarzucanych przez skarżącego, jak też innych (ewentualnych) naruszeń pominiętych w skardze. Z tego też względu przyczyną uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego może być stwierdzenie przez sąd naruszenia prawa, na które nie wskazywała jednostka samorządu terytorialnego¹⁴⁰. Naruszenie prawa przez rozstrzygnięcie nadzorcze rodzi konieczność jego uchylenia w całości albo w części. Każde uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego powoduje czasowe przerwanie skutków prawnych przezeń wywołanych, aż po definitywne ich zaniechanie z chwilą uprawomocnienia się wyroku¹⁴¹.

¹³⁹ Art. 91 ust. 2a u.s.g., art. 79 ust. 2a u.s.p., art. 82 ust. 3 u.s.w.

¹⁴⁰ Art. 134 § 1 u.p.p.s.a.

¹⁴¹ Za J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja...*, s. 223.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

- Prawo krajowe**
1. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
 2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.).
 3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, ze zm.).
 4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512, ze zm.).
 5. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464).
 6. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).
 7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
 8. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325).
 9. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, ze zm.).
 10. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2019 r. poz. 1437, ze zm.).
 11. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65).
 12. Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. z 2018 r. poz. 1103).
 13. Rozporządzenie 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).
 14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (STR)
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej (UST)
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawczej
12. Wojewodowie
13. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
14. Biuro Analiz Sejmowych
15. Biblioteka Sejmowa
16. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP