



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.026.01.2021

**Pani
Lucyna Hanus
Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu
Regionalna Izba Obrachunkowa
we Wrocławiu
ul. Ofiar Oświęcimskich 5
50-069 Wrocław**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, ul. Ofiar Oświęcimskich 5, 50-069 Wrocław (dalej: RIO lub Izba).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lucyna Hanus, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu od 6 grudnia 2010 r. (dalej: Prezes Izby lub Prezes RIO).
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli jest to niezbędne do realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Jakub Mucha, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/146/2021 z 6 września 2021 r. 2. Rafał Sudnik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/153//2021 z 16 września 2021 r.

(akta kontroli t. I str. 1-2, t. II str. 196)

¹ Tj. do 19 listopada 2021 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

RIO realizowała zadania dotyczące sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego⁴, jednakże nie zawsze, w ocenie NIK, w sposób prawidłowy.

Wywiązywaniu się z realizacji zadań w tym obszarze sprzyjały wprowadzone rozwiązania organizacyjne. Do obsługi procesu związanego z dokonywaniem oceny aktów prawa miejscowego wykorzystywano opracowany własnymi zasobami RIO system informatyczny, który umożliwiał m.in. monitorowanie terminowości podejmowanych działań. Przyjęto również regulacje wewnętrzne ustalające sposób postępowania członków Kolegium RIO, do kompetencji których należało przeprowadzenie oceny aktów prawa miejscowego, a także ustalające obowiązki innych pracowników RIO zapewniających obsługę tego procesu.

We wszystkich zbadanych sprawach rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego zawierały wymagane elementy, w tym m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Ponadto RIO każdorazowo informowała przedstawicieli j.s.t. o prawie udziału w posiedzeniach Kolegium RIO, na których podejmowane miały być uchwały w sprawie rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego.

Wprowadzone rozwiązania organizacyjne nie zapobiegły jednak wystąpieniu nieprawidłowości w zakresie związanym z nadzorem nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t.

Nieprawidłowości te polegały m.in. na: [1] niejednolitości dokonywanych ocen w sprawie istotności stwierdzonych nieprawidłowości w uchwałach j.s.t. oraz środków nadzoru, które należy zastosować w stosunku do wadliwych uchwał, o czym świadczą ustalenia kontroli dotyczące wydania przez Kolegium RIO w stosunku do dwóch uchwał j.s.t. wskazań w sprawie stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa, pomimo że nieprawidłowości takie stwierdzone w przypadku innych podobnych uchwał skutkowały stwierdzeniem przez Kolegium RIO ich nieważności; [2] niejednolitości dokonywanych ocen dotyczących zgodności z prawem uchwał j.s.t. przesłanych do nadzoru RIO, o czym świadczą ustalenia kontroli, z których wynika, że w przypadku jednej uchwały j.s.t. (w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji), którą Kolegium RIO uznało za zgodną z prawem, zawarto postanowienia, które w przypadku innych uchwał j.s.t. wydanych w podobnych sprawach, uznane zostały za niezgodne z prawem, co stanowiło podstawę do wydania przez Kolegium RIO rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności tych uchwał (w części lub w całości); [3] niejednolitości dokonywanych ocen dotyczących zgodności z prawem uchwał j.s.t. przesłanych do nadzoru RIO, o czym świadczą ustalenia kontroli, z których wynika, że w przypadku dwóch uchwał j.s.t. (w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji), które Kolegium RIO uznało za niezgodne z prawem, zawarto postanowienia, które w przypadku innych uchwał j.s.t. wydanych w podobnych sprawach, nie zostały uznane za niezgodne z prawem; [4] niesprawdzeniu w przypadku dziewięciu uchwał j.s.t., które zawierały postanowienia wskazujące na to, że mogą one stanowić programy przewidujące udzielenie pomocy *de minimis* lub pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, czy przed ich podjęciem, projekty tych uchwał zostały przedstawione Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stosownie do wymogów określonych

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: j.s.t.

w art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁵. Należy dodać, że postępowanie RIO w tej sprawie było niejednolite, gdyż w przypadku czterech innych uchwał takie działania były podejmowane; [5] odstąpieniu od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w siedmiu przypadkach, w których organy j.s.t. zobowiązały się do uchylenia wadliwego aktu prawa miejscowego, w sytuacji gdy uchylenie wadliwych aktów prawnych przez j.s.t. nie nastąpiło przed upływem terminu na wydanie przez Kolegium RIO rozstrzygnięcia nadzorczego, pomimo że obowiązujące przepisy prawa nie dopuszczały takiego rozwiązania.

RIO w okresie objętym kontrolą prowadziło działalność o charakterze informacyjnym i prewencyjnym w stosunku do j.s.t., poprzez m.in. publikację rozstrzygnięć nadzorczych podejmowanych przez Kolegium RIO oraz udzielanie wyjaśnień w odpowiedzi na wystąpienia podmiotów, wobec których RIO prowadziła działalność nadzorczą. Nie były natomiast w tym okresie organizowane szkolenia dla j.s.t. dotyczące zagadnień związanych ze stanowieniem aktów prawa miejscowego przez j.s.t.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

PODOBSZAR

1. Organizacja nadzoru nad prawidłowością stanowienia prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W skład RIO wchodziły cztery zespoły, tj.: [1] Zespół w siedzibie Izby we Wrocławiu; [2] Zespół Zamiejskowy w Jeleniej Górze; [3] Zespół Zamiejskowy w Legnicy oraz [4] Zespół Zamiejskowy w Wałbrzychu. Ponadto w ramach Izby działały wewnętrzne komórki organizacyjne Izby, w tym: Biuro Izby, Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej oraz Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń⁶ oraz samodzielne stanowiska pracy.

W uregulowaniach wewnętrznych Izby, w tym w postanowieniach Regulaminu Organizacyjnego⁷, uwzględnione zostały zagadnienia dotyczące organizacji sprawowania nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t. Stosownie do § 47 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego, do obowiązków członka Kolegium RIO w zakresie realizacji zadań nadzorczych należało osobiste badanie uchwał i zarządzeń organów j.s.t. oraz dokonywanie ich oceny w zakresie zgodności z prawem, w szczególności: [1] przedstawianie na posiedzeniu Kolegium wyników badań uchwał i zarządzeń j.s.t.; [2] sporządzanie projektów pism i uchwał Kolegium w badanej sprawie; [3] sporządzanie uzasadnienia rozstrzygnięcia z uwzględnieniem wyników głosowania oraz przekazanie go przewodniczącemu Kolegium, za pośrednictwem pracownika Biura Izby odpowiedzialnego za obsługę Kolegium. Ponadto w § 7 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego wskazano, że w strukturze organizacyjnej członkowie Kolegium zajmują samodzielne stanowiska, podległe bezpośrednio Prezesowi. Wobec wymogu osobistego badania przez członków Kolegium uchwał i zarządzeń j.s.t. będących aktami prawa miejscowego, zaangażowanie pozostałych komórek organizacyjnych w RIO w realizację tego procesu polegało na wsparciu organizacyjno-technicznym, w tym obsłudze kancelaryjnej spraw. W zespołach zamiejskowych wyodrębniono: [1] koordynatorów zespołów zamiejskowych; [2] stanowiska ds. administracyjno-gospodarczych i archiwum; [3] stanowiska ds. kontroli gospodarki finansowej oraz [4] stanowiska ds.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 743. Dalej: ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

⁶ Dalej: WIAS.

⁷ Wprowadzonego uchwałą Kolegium RIO nr 82/2014 z dnia 3 września 2014 r., zmienioną uchwałami Kolegium RIO: [1] nr 98/2019 z dnia 29 listopada 2017 r.; [2] nr 40/2018 z dnia 28 marca 2018 r.; [3] nr 88/2018 z dnia 27 czerwca 2018 r. oraz [4] nr 124/2019 z dnia 11 grudnia 2019 r.

analiz i szkoleń. Pracą pracowników wydziałów i Biura Izby zatrudnionych w zespołach zamiejscowych kierowali naczelnicy wydziałów i kierownik Biura Izby, którzy byli bezpośrednimi przełożonymi tych pracowników – przy pomocy swoich zastępców oraz koordynatorów zespołów zamiejscowych.

Tryb badania uchwał i zarządzeń organów j.s.t. będących przedmiotem nadzoru Izby, wykonywanego przez członków Kolegium RIO, określony został w załączniku nr 3 *Szczegółowy tryb badania uchwał i zarządzeń j.s.t. będących przedmiotem nadzoru Izby* do Regulaminu Organizacyjnego. Postanowiono w nim m.in., że w przypadku aktów prawa miejscowego: [1] uchwały i zarządzenia organów j.s.t. badają członkowie Kolegium, zgodnie z aktualnym zakresem nadzoru podmiotowego, ustalonym w drodze zarządzenia Prezesa; [2] uchwały i zarządzenia j.s.t.⁸, po wpisaniu ich do rejestru prowadzonego w elektronicznym systemie rejestracji korespondencji oraz uchwał Kolegium i Składów Orzekających, WIAS przekazuje niezwłocznie poszczególnym członkom Kolegium do badania w zakresie zgodności z prawem; [3] członkowie Kolegium badają przekazane uchwały i zarządzenia organów j.s.t. w terminie 30 dni od daty wpływu do Izby, co powinno zostać potwierdzone stosowną adnotacją członka Kolegium na dołączanym do badanego aktu arkuszu (karcie) oceny (kontroli); [4] w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa wymagającego podjęcia rozstrzygnięcia przez Kolegium lub podjęcia działań określonych w art. 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁹ członkowie Kolegium badający akt prawa miejscowego zobowiązani zostali do przygotowania informacji o stwierdzonym naruszeniu prawa oraz projektu rozstrzygnięcia nadzorczego na najbliższe posiedzenie Kolegium¹⁰; [5] w przypadku uchwał i zarządzeń organów j.s.t. budzących wątpliwości co do właściwości rzeczowej Izby oraz w sprawach niejednoznacznych co do zgodności z prawem badanej uchwały lub zarządzenia, członek Kolegium przekazuje sprawę na najbliższe posiedzenie Kolegium celem zajęcia przez nie stanowiska; [6] w przypadku spraw, które zostały wstępnie zakwalifikowane jako dotyczące istotnego naruszenia prawa, Biuro Izby na podstawie informacji członka Kolegium i po ustaleniu porządku i terminu posiedzenia Kolegium przygotowuje zawiadomienia do j.s.t. o terminie i miejscu posiedzenia Kolegium; [7] w przypadku niedopatrzeń się przez członka Kolegium naruszenia prawa w badanych uchwałach lub zarządzeniach organów j.s.t. członek Kolegium zalicza je do zgodnych z prawem i nanosi odpowiednią adnotację na arkuszach (kartach) oceny (kontroli) oraz w elektronicznym systemie rejestracji korespondencji oraz uchwał Kolegium i składów orzekających; [8] w przypadku skarg organów j.s.t. na rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium składanych do sądów administracyjnych lub konieczności złożenia skargi na uchwałę lub zarządzenia organu j.s.t., Kolegium Izby podejmuje stosowne decyzje w tych sprawach na posiedzeniu.

(akta kontroli t. I str. 146-193)

Prezes RIO wyjaśniła m.in., że wzór *Karty badania uchwał różnych*, tj. dokumentu przeznaczonego do dokumentowania wyniku oceny aktu prawa miejscowego j.s.t. został wypracowany w ramach wewnętrznego współdziałania pomiędzy członkami

⁸ Inne niż: uchwały i zarządzenia dotyczące budżetu, wieloletnich prognoz finansowych, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu j.s.t. oraz udzielania pożyczek i poręczeń – które powinny zostać przekazane członkom Kolegium nie później niż po 14 dniach od wpływu do Izby, po uprzednim przeprowadzeniu przez WIAS formalno-rachunkowej ich kontroli oraz przygotowaniu materiałów analitycznych i uwag. Ponadto do zadań WIAS zgodnie z § 61 Regulaminu Organizacyjnego należało m.in.: przygotowanie materiałów analitycznych niezbędnych do ustalenia budżetu j.s.t. przez Kolegium; kontrolowanie pod względem formalnym i rachunkowym sprawozdań sporządzanych przez j.s.t. oraz przekazywanie tych sprawozdań i sporządzanych na ich podstawie sprawozdań zbiorczych ostatecznym adresatom, zgodnie z odrębnymi przepisami; organizowanie i prowadzenie szkoleń dla j.s.t. i ich jednostek organizacyjnych.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, ze zm.; dalej: ustawa o r.i.o.

¹⁰ Którego termin powinien zostać ustalony z uwzględnieniem terminu umożliwiającego podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Kolegium a naczelnikiem WIAS.

(akta kontroli t. II str. 48, 159)

Obowiązki etatowych członków Kolegium RIO określał również opracowywany dla nich zakres czynności, w którym wskazywano m.in. na zadania wynikające z funkcji pełnionych przez członka Kolegium RIO¹¹. Do zadań członków etatowych Kolegium Izby w zakresie funkcji członka Kolegium Izby należało m.in.: czynne uczestnictwo w pracach Kolegium Izby, prowadzenie czynności i działań związanych z badaniem i oceną legalności uchwał i zarządzeń j.s.t. i ich związków objętych nadzorem Izby, przedstawienie wniosków o podjęcie działań nadzorczych wraz z projektem uchwały Kolegium Izby.

(akta kontroli t. I str. 152-194, 323-332)

Podmiotowy zakres nadzoru sprawowanego przez poszczególnych członków Kolegium RIO nad uchwałami i zarządzeniami wydawanymi przez organy poszczególnych j.s.t.¹², w sprawach określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o. (z uwzględnieniem systemu zastępstw¹³) określały zarządzenia Prezesa RIO¹⁴. Według stanu na 15 września 2021 r., spośród ogółem 14 etatowych członków Kolegium RIO, 13 przypisanych miało do nadzoru od 14 do 20 j.s.t. lub ich związków (łącznie 210 jednostek), ponadto 12 etatowym członkom Kolegium przypisano zastępstwo obejmujące od 10 do 24 jednostek (jeden etatowy członek Kolegium nie miał przypisanego zastępstwa). Żadnych zadań w tym zakresie nie przypisano Prezesowi RIO. Dwóch pozaetatowych członków miało przypisanych po osiem jednostek w ramach zastępstwa (zastępstwa te dotyczyły członka Kolegium RIO długotrwale nieobecnego w pracy).

(akta kontroli t. I str. 207-246, 322)

Prezes RIO w wyjaśnieniach dotyczących przyczyn powoływania do składu Kolegium pozaetatowych członków wskazała m.in., że poczynawszy od 2003 r. w RIO w skład Kolegium wchodzi trzech pozaetatowych członków, co znalazło odzwierciedlenie w ukształtowaniu wydatków Izby w części dotyczącej wynagrodzeń i wpływa na charakter wakatów pozostających do obsadzenia. Prezes RIO wyjaśniła, że *„(...) próba powołania na pozaetatowy wakat członka Kolegium etatowego wiązałaby się z koniecznością zabezpieczenia środków na wynagrodzenia, co w praktyce oznaczałoby konieczność obniżenia wynagrodzeń innych osób lub utrzymania wakatów na innych stanowiskach”*. Dodała przy tym, że *„(...) wykonywanie nadzoru przez pozaetatowych członków Kolegium stanowi cenne wsparcie Kolegium z uwagi na ich indywidualne doświadczenie (pracownicy naukowcy, pracownicy innych urzędów administracji państwowej). W ich przypadku wykonywanie nadzoru w ramach etatu jest nierealne”*. Prezes RIO wskazała również, że powierzenie sprawowania nadzoru nad mniejszą liczbą j.s.t. wynika wprost z wysokości przyznanego im wynagrodzenia (ryczałtu).

(akta kontroli t. II str. 1, 28, 29)

W § 74 ust. 5 Regulaminu Organizacyjnego przewidziana została możliwość wydania przez Prezesa Izby upoważnienia dla innych pracowników RIO do podpisywania korespondencji (w zakresie określonym w imiennym upoważnieniu). Upoważnienia takie w zakresie zagadnień związanych ze sprawowaniem nadzoru nad tworzeniem aktów prawa miejscowego przez j.s.t. według stanu na 30 czerwca 2021 r. wydane zostały dla koordynatorów każdego z zespołów zamiejscowych lub

¹¹ Obejmujące również m.in. pełnienie funkcji: zastępcy Prezesa Izby, koordynatora oraz zastępcy koordynatora zespołu zamiejscowego.

¹² Jak również związków j.s.t.

¹³ W zarządzeniach tych wskazywano członka Kolegium RIO zastępującego innego/innych członków Kolegium w zakresie związanym z realizacją zadań dotyczących poszczególnych j.s.t.

¹⁴ W okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejno następujące zarządzenia Prezesa RIO w tej sprawie: nr 4/15 z dnia 10 kwietnia 2015 r. (które weszło w życie z dniem 15 kwietnia 2015 r.), ze zm. i nr 1/20 z dnia 14 stycznia 2020 r. (które weszło w życie z dniem 20 stycznia 2020 r.), ze zm.

ich zastępców, a w przypadku Zespołu w siedzibie Izby we Wrocławiu wydane były dla dwóch członków Kolegium. Zakres przedmiotowy upoważnień obejmował m.in. podpisywanie pism kierowanych do j.s.t., zawiadamiających o posiedzeniu Kolegium Izby.

(akta kontroli t. I str. 152-194, t. V str. 92, 95, 99-100)

W zakresie dotyczącym nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego przez j.s.t. wykorzystywany był również elektroniczny system rejestracji korespondencji oraz uchwał Kolegium RIO i składów orzekających pod nazwą SysRIO.

W SysRIO prowadzono ewidencję przesyłek wpływających i wychodzących. System ten umożliwiał m.in. udostępnianie i rozpowszechnianie pism wewnątrz Izby (w tym uchwał Kolegium Izby i składów orzekających), a także sprawowanie nadzoru nad terminowością załatwiania spraw (system wskazywał liczbę dni pozostałych do przeprowadzenia oceny zgodności aktu przez członka Kolegium RIO), w tym w zakresie związanym z nadzorem nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. Dane zawarte w SysRIO umożliwiały również ustalenie m.in.: daty wpływu uchwały lub zarządzenia j.s.t. podlegającego nadzorowi, danych identyfikujących te akty, osób zaangażowanych w proces nadzoru pod względem merytorycznym (członek Kolegium), jak i formalnym (punkt kancelaryjny, pracownik WIAS, osoba obsługująca Kolegium), a także wynik sprawowanego nadzoru. Z poziomu SysRIO członek Kolegium Izby miał zapewniony dostęp m.in. do listy przypisanych spraw, w tym danych określających przedmiot, oznaczenie numeryczne uchwały jednostki samorządu terytorialnego, status sprawy oraz liczbę dni do upływu terminu na dokonanie oceny uchwały j.s.t. Z poziomu poszczególnych przypisanych spraw SysRIO zapewniał członkom Kolegium RIO dostęp do m.in. następujących danych: terminu zakończenia sprawy oraz liczby pozostałych dni do upływu tego terminu. Członek Kolegium z poziomu SysRIO mógł podjąć decyzję w poszczególnych sprawach SysRIO zapewniał członkom Kolegium RIO dostęp do m.in. następujących danych: terminu zakończenia sprawy oraz liczby pozostałych dni do upływu tego terminu. Członek Kolegium z poziomu SysRIO mógł podjąć decyzję w poszczególnych sprawach dotyczącej badanego aktu prawnego j.s.t., a przykładowymi opcjami wyboru były: „wskazanie uchybień”, „nieważna w całości”, „nieważna w części” czy też „zgodna z prawem”.

Ponadto za pośrednictwem przywołanego systemu członkowie Kolegium Izby mieli m.in. możliwość zapoznania się z przygotowanymi na najbliższe posiedzenie Kolegium RIO: [1] projektami uchwał Kolegium, a także [2] wykazem uchwał i zarządzeń organów j.s.t. zgodnych z prawem.

Akceptacja w systemie SysRIO przez członków Kolegium RIO uchwał i zarządzeń j.s.t. jako zgodnych z prawem skutkowałą uwzględnieniem tych uchwał i zarządzeń j.s.t. w przywołanym wykazie. Przy czym za pośrednictwem SysRIO nie zapewniało wszystkim członkom Kolegium dostępu do treści uchwał, co do których inni członkowie wskazali, że nie naruszają one prawa.

Prezes Izby wyjaśniła, że *„Každy z członków Kolegium ma dostęp w SysRIO w module Kolegium do informacji o uchwałach (aktach prawa miejscowego) uznanych za zgodne z prawem. Może zapoznać się z ich treścią w ogólnie dostępnej bazie prowadzonej przez Urząd Wojewódzki (Dziennik Wojewódzki) lub w wersji papierowej znajdującej się w zasobach Izby. SysRIO nie jest systemem elektronicznego zarządzania dokumentami, a jedynie narzędziem wspierającym obieg dokumentów. Jego możliwości techniczne nie pozwalają na załączanie w nim skanów wszystkich uchwał i zarządzeń organów j.s.t. (w tym aktów prawa miejscowego) objętych nadzorem Izby uznanych za zgodne z prawem.”*

Prezes Izby wskazała ponadto m.in., że system SysRIO został stworzony przez pracowników Izby w ramach umów o pracę, a jego stosowanie wynikało z potrzeb własnych RIO. Dodała również, że *„Brak w RIO Wrocław opartego na nabytej licencji, objętego obsługą autorską systemu elektronicznego zarządzania*

dokumentami oraz systemu e-Nadzór jest konsekwencją ograniczonych możliwości finansowych Izby”.

W przypadku uchwał j.s.t., co do których w toku ich oceny nie stwierdzano naruszenia prawa, w protokole z posiedzenia Kolegium wskazywano, że Kolegium Izby nie stwierdziło naruszenia prawa, a ich wykaz stanowił załącznik do protokołu z posiedzenia Kolegium (co do tego wykazu nie była podejmowana odrębna uchwała Kolegium).

Z kolei uchwały j.s.t., co do których Kolegium RIO stwierdzało nieistotne naruszenia prawa wymieniane były w treści protokołu z określeniem, że wobec tych aktów prawa Izba, na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o r.i.o. wskaże, że zostały one podjęte z naruszeniem prawa.

W RIO nie wprowadzono certyfikowanego systemu zarządzania jakością (jako elementu systemu kontroli zarządczej), w którym określone zostałyby zasady i tryb prowadzenia nadzoru nad realizacją zadań z zakresu wykonywania nadzoru RIO nad stanowaniem prawa przez organy j.s.t.

Prezes RIO wyjaśniła, że brak jest obowiązku wprowadzenia takiego systemu.

(akta kontroli t. I str. 3, 4, 146-148, 152-285, t. II str. 1, 2, 29, 30, 35, 36, 48, 159, t. III str. 76-129, t. V str. 92-93, 95)

W siedmiu przypadkach¹⁵ stwierdzono, że w *Kartach badania uchwał różnych*¹⁶ w polu „Uwagi do uchwały” sformułowane były wpisy dotyczące tych uchwał. Przykładowo w odniesieniu do uchwał: nr XIV/94/20 Rady Gminy Marciszów z 31 stycznia 2020 r. we wpisie tym wskazano m.in. „(...) część F – do poprawy?”; nr XV.93.2020 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 8 października 2020 r. we wpisie tym wskazano m.in. „ 1. w § 3 ust. 1 pkt 2-5 stawka opłaty dotyczy worka czy pojemnika? (...)”; czy też w przypadku uchwały nr V.62.2019 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 18 grudnia 2020 r. „Zapis pkt 3 w Załączniku Nr 3”. Wpisy te sformułowane były przez pracowników WIAS w Zespole Zamiejscowym w Jeleniej Górze (tj. osoby niebędące członkami Kolegium RIO), pomimo tego, że zgodnie z obowiązującymi w RIO uregulowaniami wewnętrznymi uchwały j.s.t. będące aktami prawa miejscowego (§§ 46-48 w związku z załącznikiem nr 3 do Regulaminu Organizacyjnego) powinny zostać niezwłocznie przekazane członkom Kolegium Izby do badania, jak również uregulowania te nie przyznawały kompetencji do dokonywania oceny/analizy tych uchwał innym pracownikom RIO. Również zakresy czynności tych pracowników nie zobowiązały i jednocześnie nie uprawniali wskazanych pracowników WIAS do takich czynności. W tych przypadkach przekazanie uchwał do członka Kolegium RIO w SysRIO nastąpiło w okresie od siedmiu do 51 dni od daty wpływu uchwały j.s.t. do Izby. Wyniki kontroli NIK wykazały, że przypadku czterech z tych uchwał¹⁷ Kolegium RIO w terminie do 30 dni

¹⁵ Analizie w tym zakresie poddano 47 kart badania uchwał różnych, spośród 152 spraw, o których mowa w pkt. 3.9 wystąpienia pokontrolnego, a także 14 kart badania uchwał związanych z siedmioma spośród 53 spraw, o których mowa pkt. 3.4. wystąpienia pokontrolnego.

¹⁶ Związanych z uchwałami j.s.t. ocenianymi przez dwóch członków Kolegium RIO. Dotyczy uchwał: [1] nr XIV/94/20 Rady Gminy Marciszów z dnia 31 stycznia 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; [2] nr XVI/102/2020 Rady Gminy Marciszów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; [3] nr XV.93.2020 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 8 października 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik; [4] nr XV.95.2020 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 8 października 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie opłatami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej; [5] nr X.62.2019 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących kluby dziecięce na terenie Gminy Wojcieszów; [6] nr 171.XV.2019 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielenia dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Jelenia Góra na zadania służące ograniczeniu niskiej emisji, polegające na zmianie systemu ogrzewania dla zadań na realizację których poniesiono wydatki od dnia 01.01.2019 r. oraz [7] nr VIII/40/2019 Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 27 czerwca 2019 r. w związku z wymianą kotłów lub pieców w lokalach mieszkalnych na instalacje przyjazne środowisku.

¹⁷ Uchwały: [1] nr XIV/94/20 Rady Gminy Marciszów z dnia 31 stycznia 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; [2] nr XV.93.2020 Rady Miasta Wojcieszów z dnia

od wpływu uchwały do RIO nie zakończyło procesu oceny uchwały j.s.t. ze względu na zobowiązanie się j.s.t. do uchylenia we własnym zakresie aktu prawa miejscowego sprzecznego z prawem (co szczegółowo opisano w pkt 3.4 wystąpienia pokontrolnego), a w kolejnym jednym przypadku¹⁸, stwierdzono, że w stosunku do uchwały j.s.t. Kolegium RIO wydało wskazanie o nieistotnym naruszeniu prawa w sytuacji, gdy uchwała zawierała postanowienia stanowiące podstawę do uznania przez Kolegium RIO stwierdzenia nieważności uchwał j.s.t. (co szczegółowo opisano w pkt 2.2 wystąpienia pokontrolnego)¹⁹.

Członek Kolegium RIO, składając wyjaśnienia z upoważnienia Prezes RIO, wskazał m.in., że pracownicy WIAS – Zespołu Zamiejscowego w Jeleniej Górze, którzy dokonywali tych wpisów – w ramach samokształcenia i poszerzania wiedzy w zakresie finansów j.s.t. wstępnie zapoznają się z uchwałami okobudżetowymi i dokonują próby wytypowania błędnych postanowień, co sprzyja następnie przeprowadzaniu analiz uchwał i zarządzeń budżetowych. Członek Kolegium wskazał przy tym, że uwagi te mają jedynie charakter informacyjny, a nie wiążący dla członka Kolegium, który dokonuje właściwego badania uchwał będących aktami prawa miejscowego. Członek Kolegium wyjaśnił również, że rozwiązania stosowane w Zespole Zamiejscowym w Jeleniej Górze były efektem wewnętrznych uzgodnień pomiędzy pracownikami.

NIK wskazuje, że stosownie do postanowień Regulaminu Organizacyjnego wpływające do RIO uchwały i zarządzenia j.s.t.²⁰ po wpisaniu ich przez WIAS do rejestru prowadzonego w elektronicznym systemie rejestracji korespondencji oraz uchwał Kolegium i Składów Orzekających miały być przekazywane niezwłocznie poszczególnym członkom Kolegium do badania w zakresie zgodności z prawem. Wyżej wymienione uregulowania wewnętrzne RIO nie przewidywały dokonywania analiz przez pracowników WIAS w odniesieniu do aktów prawa miejscowego.

(akta kontroli t. V str. 140-174)

1.2. Liczba członków Kolegium RIO, ustalona została na 17 w załączniku nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania²¹.

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. Kolegium RIO składało się z 17 członków (w tym 14 etatowych), a następnie liczba członków Kolegium RIO była niższa o dwóch, tj. według stanu na 31 grudnia 2020 r. i 30 czerwca 2021 r. w skład Kolegium RIO wchodziło 15 członków (w tym odpowiednio 14 i 13 etatowych). Z dniem 1 lipca 2021 r. zatrudniony został etatowy członek Kolegium.

Prezes RIO wyjaśniła, że występowanie wakatów wynikało z okoliczności faktycznych (przejścia na emeryturę etatowych członków Kolegium oraz upływu kadencji pozaetatowych członków Kolegium), jak również z okoliczności prawnych takich jak: ogłoszenie konkursu w związku z wystąpieniem wakatów; wymóg

8 października 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik; [3] nr XV.95.2020 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 8 października 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej; [4] nr X.62.2019 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących kluby dziecięce na terenie Gminy Wojcieszów.

¹⁸ Uchwała nr 171.XV.2019 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielenia dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Jelenia Góra na zadania służące ograniczeniu niskiej emisji, polegające na zmianie systemu ogrzewania dla zadań na realizację których poniesiono wydatki od dnia 01.01.2019 r.

¹⁹ Wszystkie z tych kart zawierały również podpis członka Kolegium RIO.

²⁰ Inne niż: uchwały i zarządzenia dotyczące budżetu, wieloletnich prognoz finansowych, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu j.s.t. oraz udzielania pożyczek i poręczeń – które powinny zostać przekazane członkom Kolegium RIO nie później niż po 14 dni od wpływu do Izby, po uprzednim przeprowadzeniu przez Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń formalno-rachunkowej ich kontroli oraz przygotowaniu materiałów analitycznych i uwag.

²¹ Dz. U. Nr 167 poz. 1747, dalej: rozporządzenie w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania.

ponownego ogłoszenia konkursu w przypadku dopuszczenia do niego mniej niż dwóch kandydatów.

(akta kontroli t. II str. 1, 22, 28, 29)

Oceną zgodności aktów prawa miejscowego według stanu na koniec lat 2019-2020 oraz I półrocza 2021 r. zajmowało się odpowiednio 16, 13 i 13 członków Kolegium Izby. Mniejsza od liczby członków Kolegium ogółem liczba członków Kolegium wykonujących zadania bezpośrednio związane z oceną zgodności aktów prawa miejscowego wynikała z tego, że Prezes Izby nie wykonywała zadań związanych bezpośrednio z oceną zgodności z prawem aktów prawa miejscowego, ponadto w przypadku jednego z etatowych członków Kolegium w okresie objętym kontrolą występowała długotrwała usprawiedliwiona absencja w pracy²².

Wobec obowiązku oceny aktów prawa miejscowego wyłącznie przez członków Kolegium RIO, pozostałym pracownikom Izby w uregulowaniach wewnętrznych powierzono czynności związane z realizacją zadań wspomagających nadzór nad stanowieniem prawa miejscowego (m.in. obsługa kancelaryjna i obsługa Kolegium). Zadania te realizowało od pięciu do siedmiu pracowników²³ w łącznym wymiarze od 0,3 do 0,4 etatu.

Przeciętna liczba uchwał i zarządzeń organów j.s.t. przypadających do zbadania przez jednego etatowego i pozaetatowego członka Kolegium RIO w przeliczeniu na jeden etat²⁴ w okresie objętym kontrolą zwiększyła się w relacji do liczby takich spraw przypadających na członka Kolegium w 2004 r. (tj. w roku wydania przywołanego powyżej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów), gdyż wynosiła:

- w 2004 r. – 429 uchwał i zarządzeń ogółem, w tym 77 aktów prawa miejscowego,
- w 2019 r. – 708 uchwał i zarządzeń ogółem, w tym 76 aktów prawa miejscowego,
- w 2020 r. – 777 uchwał i zarządzeń ogółem, w tym 85 aktów prawa miejscowego.

W I półroczu 2021 r. na jednego członka Kolegium przypadają do zbadania średnio 393 uchwały i zarządzenia ogółem, w tym 22 akty prawa miejscowego.

(akta kontroli t. II str. 9-27, t. V str. 90-91)

Prezes RIO wyjaśniła m.in., że znaczący wzrost liczby badanych uchwał i zarządzeń organów j.s.t., wynikał przede wszystkim z poszerzania kompetencji oraz zadań realizowanych przez j.s.t. W konsekwencji rozszerzany był zakres zadań regionalnych izb obrachunkowych w ramach działalności nadzorczej i opiniotwórczej. Prezes RIO dodała, że istotny wzrost realizacji zadań nastąpił po 2009 r., a mimo podejmowanych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych działań nie nastąpił adekwatny wzrost środków na wynagrodzenia.

W okresie objętym kontrolą NIK Prezes RIO nie występowała do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zwiększenia liczby członków Kolegium RIO w stosunku do limitu określonego w rozporządzeniu w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania.

Prezes Izby wyjaśniła, że „Z powodów finansowych (brak środków na opłacenie wynagrodzeń dodatkowo zatrudnianych pracowników) nie były kierowane wnioski o zwiększenie liczby członków Kolegium RIO we Wrocławiu”. Prezes RIO dodała także, że od 15 listopada 2021 r. nie ma wakatów na stanowisku członka Kolegium

²² Nieprzerwana od listopada 2019 r. nieobecność w pracy.

²³ W tym: WIAS i Biura Izby.

²⁴ Na potrzeby prezentacji danych zatrudnienie pomniejszono o: [1] jeden etat – Prezesa RIO dla 2004 r., 2019 r., 2020 r. oraz I półrocza 2021 r. oraz [2] jeden etat Członka Kolegium nieobecnego w pracy dla lat 2019 r., 2020 r. oraz I półrocza 2021 r.

Izby, niemniej wobec absencji w pracy jednego z członków Kolegium i braku możliwości jego odwołania liczba członków Kolegium jest niewystarczająca.

(akta kontroli t. V str. 93, 95, 96)

Członkowie Kolegium RIO spełniali wymogi określone w art. 15 ust. 8 pkt 3 ustawy o r.i.o. dotyczące ukończenia wyższych studiów magisterskich na kierunkach prawnych, administracyjnych, ekonomicznych lub posiadania stopnia naukowego w jednej z tych dziedzin wiedzy. Spośród 15 członków Kolegium według stanu na 30 czerwca 2021 r.: siedmiu – ukończyło magisterskie studia ekonomiczne²⁵; trzech – magisterskie studia w dwóch dziedzinach wiedzy (odpowiednio: administracji i ekonomii, prawa i ekonomii oraz prawa i administracji); trzech – magisterskie studia administracyjne oraz dwóch – magisterskie studia prawnicze²⁶.

W okresie objętym kontrolą członkowie Kolegium RIO nie uczestniczyli w szkoleniach wewnętrznych dotyczących oceny zgodności z prawem aktów prawa miejscowego organów j.s.t. Natomiast w tym zakresie pięciu członków Kolegium uczestniczyło łącznie w trzech zewnętrznych formach szkoleniowych²⁷, tj.: w styczniu 2019 r. w Ogólnopolskiej Konferencji Naukowo-Szkoleniowej „Podatki i opłaty lokalne”, która odbyła się w Augustowie (trzy osoby spośród członków Kolegium); w czerwcu 2020 r. w XI Konferencji Finansów Komunalnych, która odbyła się w Warszawie (trzy osoby); w lutym 2020 r. w spotkaniu roboczym przeznaczonym dla pracowników regionalnych izb obrachunkowych (w którego organizację zaangażowane było Prezydium Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi), związanym z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, które odbyło się w Łodzi (dwie osoby).

Prezes RIO wyjaśniła, że w czasie epidemii COVID-19 ograniczono udział członków Kolegium w zewnętrznych szkoleniach, a ponadto uczestnictwo w szkoleniach zewnętrznych było limitowane ograniczonymi środkami finansowymi, którymi dysponuje Izba na ten cel. Prezes RIO wskazała również, że w porządku obrad każdego z posiedzeń Kolegium omawiane były na bieżąco problemy interpretacyjne i orzecznictwo, a funkcjonujący w Izbie system poczty elektronicznej wykorzystywany był do wzajemnego sygnalizowania wątpliwości dotyczących czynności nadzorczych, co sprzyjało ujednoliceniu stanowisk w zakresie związanym z nadzorem. Prezes RIO wyjaśniła, że wpływ na brak realizacji szkoleń wewnętrznych dla członków Kolegium RIO w zakresie związanych z nadzorem nad aktami prawa miejscowego j.s.t. miała epidemia COVID-19 oraz ograniczone środki finansowe, dodała również, iż *„Co do zasady w Izbie w ramach zachęcania pracowników do podnoszenia kwalifikacji zawodowych istniała i istnieje możliwość ubiegania się o dofinansowanie studiów podyplomowych”*.

(akta kontroli t. I str. 4, 148-149, 286-308, 322, t. II str. 9-29, 35-36, t. V str. 93, 96)

1.3. Zasady sprawowania kontroli zarządczej w Izbie określone zostały w zarządzeniu nr 4/14 Prezesa RIO z dnia 24 marca 2014 r. Wskazano w nim m.in., że do samokontroli zobowiązani są wszyscy pracownicy zatrudnieni w Izbie, bez względu na zajmowane stanowisko i rodzaj wykonywanej pracy (§ 6 ust. 1). W § 12 tego zarządzenia postanowiono m.in., że kierownictwo oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach funkcyjnych systematycznie, nie rzadziej niż raz w roku, dokonują

²⁵ Spośród których jedna osoba według stanu na 30 czerwca 2021 r. nie wykonywała zadań bezpośrednio związanych z oceną aktów prawa miejscowego.

²⁶ Spośród których jedna osoba według stanu na 30 czerwca 2021 r. nie wykonywała zadań bezpośrednio związanych z oceną aktów prawa miejscowego.

²⁷ Przy czym: jeden z członków Kolegium RIO uczestniczył w każdej z trzech form szkoleniowych; jeden z członków Kolegium RIO uczestniczył w dwóch formach szkoleniowych; a trzech członków Kolegium RIO uczestniczyło w jednej z form szkoleniowych.

identyfikacji zewnętrznego i wewnętrznego ryzyka związanego z poszczególnymi celami i zadaniami.

W RIO w dokumentach pn. „Analiza ryzyka – Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu”²⁸ w obszarze działalności nadzorczej i opiniodawczej (zadania członków Kolegium Izby) zdefiniowano ryzyko braku rozstrzygnięcia nadzorczego lub opinii składu orzekającego z powodu braków kadrowych (wakaty, długotrwałe nieobecności). Prawdopodobieństwo ryzyka określono jako średnie, natomiast jako możliwe skutki ryzyka wskazano: brak możliwości stwierdzenia nieważności uchwały/zarządzenia j.s.t. po upływie 30-dniowego terminu nadzoru; konieczność przygotowania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA); wydanie opinii po upływie terminu lub niewydanie opinii. Z kolei do mechanizmów kontroli zaliczono: monitorowanie terminów zakończenia czynności nadzorczych przy wykorzystaniu systemu SysRIO; dokonywanie zmian zarządzenia określającego przedmiotowy zakres nadzoru w przypadku wystąpienia wakatu lub długotrwałej nieobecności członka Kolegium RIO oraz bieżące monitorowanie pracy składu orzekającego i terminów przygotowania projektów uchwał, w tym dotyczących możliwości spłaty (wykupu) zobowiązań dłużnych (obligacji). Ponadto w 2019 r. przeprowadzona została analiza ryzyka korupcyjnego, w wyniku której określono w Izbie stanowiska mogące być narażone na ryzyko korupcyjne. Jako działania podejmowane w celu wyeliminowania tego ryzyka określono m.in. udział w szkoleniach antykorupcyjnych dostępnych na e-learningowej platformie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, udział w naradach, przypominanie pracownikom o zagrożeniach dotyczących działań antykorupcyjnych i etyki.

Realizacja zadań związanych z nadzorem nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t. nie była w latach 2019-2021 (do czasu zakończenia kontroli NIK) objęta kontrolami lub audytami wewnętrznymi bądź okresowymi analizami, których wyniki wykorzystywane byłyby do usprawnienia działalności nadzorczej.

(akta kontroli t. I str. 148-150, 278-283, t. II str. 206, 210-211, 213, t. V str. 93, 96-97)

Prezes RIO wyjaśniła, że w Izbie nadzór nad realizacją zadań obejmujących nadzór nad aktami prawa miejscowego j.s.t. prowadzony był jedynie w zakresie terminowości z wykorzystaniem SysRIO (który to system wskazuje m.in. na zbliżający się upływ terminu na stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego j.s.t), gdyż zakres kontroli zarządczej w RIO musi uwzględniać ograniczenia wynikające z ustawowo wyznaczonych zasad sprawowanego przez RIO nadzoru, w tym z art. 15 ust. 7 ustawy o r.i.o., z którego wynika, że członkowie Kolegium Izby w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawisli i podlegają jedynie ustawom. Analogiczne brzmienie do przywołanego przepisu ustawy zawierał również § 46 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego. Prezes RIO przywołała przy tym stanowisko wyrażone w literaturze²⁹, zgodnie z którym zasadę niezawisłości członków Kolegium należy interpretować m.in. w ten sposób, że zarówno w sferze relacji wewnętrznych, jak i zewnętrznych, członkowie Kolegium RIO przy wykonywaniu zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych nie mogą być związani żadnymi poleceniami. Ponadto zgodnie z przywołanym poglądem: „(...) W skład kolegium izby wchodzi oprócz jego członków także prezes oraz zastępca prezesa izby. Równocześnie osoby zajmujące te stanowiska wykonują wobec etatowych członków kolegium (...) czynności przynależne pracodawcy (art. 26a ust. 3 ustawy o r.i.o.). (...) Powyższe relacje nie mogą jednak stanowić podstaw do wydawania członkom kolegium izby poleceń służbowych, które mogłyby mieć wpływ na ich decyzje w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych”.

(akta kontroli t. I str. 148-150, t. II str. 206, 210-211)

²⁸ Analizy z: 12 września 2018 r., 7 lipca 2019 r., 27 stycznia 2020 r., 18 grudnia 2020 r.

²⁹ Regionalne Izby Obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, red. M. Stec, Warszawa 2010, s. 454.

Funkcjonujący w Izbie system informatyczny SysRIO umożliwiał monitorowanie terminowości realizacji zadań przez poszczególnych członków Kolegium RIO.

System ten m.in. wskazywał członkowi Kolegium ostateczną datę na stwierdzenie nieważności danej uchwały, a kilka dni przed tą datą wyświetlał dodatkowy komunikat wskazujący na liczbę dni pozostających do upływu terminu.

(akta kontroli t. I str. 148-150, t. III str. 76-129)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość: W siedmiu przypadkach stwierdzono, że w *Kartach badania uchwał różnych* w polu „Uwagi do uchwały” sformułowane były wpisy przez osoby niebędące członkami Kolegium RIO. Wpisy te dokonywane były pomimo tego, że zgodnie z obowiązującymi w RIO uregulowaniami wewnętrznymi, uchwały j.s.t. będące aktami prawa miejscowego (§§ 46-48 w związku z załącznikiem nr 3 do Regulaminu Organizacyjnego) powinny zostać niezwłocznie przekazane członkom Kolegium do badania, jak również uregulowania te nie przyznawały kompetencji do dokonywania oceny/analizy tych uchwał innym pracownikom RIO. Ponadto w tych przypadkach przekazanie uchwał do członka Kolegium RIO w SysRIO następowało od siedmiu do 51 dni, gdy dla czterech z tych uchwał stwierdzono w toku kontroli NIK, że Kolegium RIO w terminie do 30 dni od wpływu uchwały do RIO nie zakończyło procesu oceny uchwały j.s.t. ze względu na zobowiązanie się j.s.t. do uchylecia we własnym zakresie aktu prawa miejscowego sprzecznego z prawem (co szczegółowo opisano w pkt 3.4 wystąpienia pokontrolnego), a w kolejnym jednym przypadku, że wydano wskazanie o nieistotnym naruszeniu prawa w sytuacji, gdy uchwała j.s.t. zawierała postanowienia stanowiące podstawę do uznawania przez Kolegium RIO stwierdzenia nieważności uchwał j.s.t. (co szczegółowo opisano w pkt 2.2 wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli t. V str. 140-174)

PODOBSZAR

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

2.1. Nadzorowi RIO w okresie objętym kontrolą podlegało 196 j.s.t., w tym: 165 gmin, 26 powiatów, cztery miasta na prawach powiatu oraz jedno województwo³⁰.

Liczba uchwał i zarządzeń przesłanych przez j.s.t. do nadzoru Izby w okresie objętym kontrolą wyniosła łącznie 27 292, a w poszczególnych latach kształtowała się następująco: 11 190 – w 2019 r.; 11 115 – w 2020 r. oraz 4 987 – w I półroczu 2021 r.

Spośród przywołanych uchwał i zarządzeń, które w latach 2019-2021 (I półrocze) wpłynęły do RIO łącznie 2 702 stanowiły akty prawa miejscowego j.s.t. (1 205 w 2019 r., 1 212 w 2020 r. oraz 285 w I połowie 2021 r.), w tym:

- 2 208 dotyczących podatków i opłat lokalnych (967 w 2019 r., 1 049 w 2020 r. oraz 192 w I połowie 2021 r.), oraz
- 494 dotyczące zasad przyznawania dotacji (238 w 2019 r., 163 w 2020 r. oraz 93 w I połowie 2021 r.).

Kolegium RIO w ww. okresie wydało łącznie 211 rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących uchwał i zarządzeń j.s.t., w tym 145 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność (w całości lub w części) uchwał i zarządzeń j.s.t. stanowiących akty prawa miejscowego (76 w 2019 r., 60 w 2020 r. oraz dziewięć w I

³⁰ Zaprezentowane dane nie obejmują 14 związków j.s.t. podlegających nadzorowi RIO.

połowie 2021 r.). Uchwał j.s.t dotyczących podatków i opłat lokalnych dotyczyły 102 rozstrzygnięcia nadzorcze, natomiast uchwał j.s.t. dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji - 43 rozstrzygnięcia nadzorcze.

Rozstrzygnięcia nadzorcze wydane w odniesieniu do aktów prawa miejscowego w sprawie opłat i podatków lokalnych dotyczyły: w 86 przypadkach uchwał j.s.t. w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w siedmiu przypadkach uchwał j.s.t. w sprawie podatku od nieruchomości, w trzech przypadkach uchwał j.s.t. w sprawie podatku od środków transportowych oraz w sześciu przypadkach uchwał j.s.t. w sprawie jednocześnie kilku rodzajów podatków i opłat lokalnych. Z kolei w przypadku zasad przyznawania dotacji wydane w tym okresie rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczyły w 29 przypadkach uchwał j.s.t. w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji określonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³¹, a w pozostałych 14 przypadkach uchwał j.s.t. w sprawie zasad i warunków przyznawania dotacji określonych w innych aktach prawa³².

Kolegium Izby w latach 2019-2021 (I półrocze) wydało 56 wskazań w sprawie stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa w akcie prawa miejscowego wydanym przez j.s.t., spośród których 51 wskazań dotyczyło uchwał j.s.t. w sprawie podatków i opłat lokalnych³³, a pięć uchwał j.s.t. w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji³⁴.

W przypadku aktów prawa miejscowego j.s.t., które wpłynęły do RIO w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. nie wystąpiły przypadki, w których: w związku z wynikiem badania nadzorczego, zamiast wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, RIO skierowała skargę do sądu administracyjnego na uchwały i zarządzenia j.s.t. dotyczące dotacji oraz podatków i opłat lokalnych, jak również Kolegium RIO wstrzymało wykonanie aktu prawa.

(akta kontroli t. II str. 13-27, t. V str. 90-91)

Prezes Izby odnosząc się do braku wystąpienia przypadków, w których Kolegium RIO wstrzymało wykonanie badanych aktów prawa miejscowego wyjaśniła, że Izba nie ma obowiązku, lecz możliwość wstrzymywania wykonywania badanych aktów.

(akta kontroli t. II str. 48, 159)

2.2. W wyniku analizy próby 30 rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w stosunku do aktów prawa miejscowego dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stwierdzono, że Kolegium RIO wskazywało w nich na następujące nieprawidłowości stanowiące podstawę do wydania ww. rozstrzygnięć nadzorczych:

- istotne naruszenia ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁵, polegające m.in. na: [1] nieprawidłowym ustaleniu stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w 13 przypadkach); [2] przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez żądanie dokumentów, które nie dotyczyły potwierdzenia danych zawartych w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w siedmiu przypadkach); [3] nieuprawnionym różnicowaniu stawki opłaty w zależności od wielkości gospodarstwa domowego (w czterech przypadkach); [4] wprowadzeniu dodatkowych parametrów (częstotliwość opróżniania pojemnika) kształtujących

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.; dalej: ustawa Prawo ochrony środowiska.

³² W tym m.in.: ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2021 r. poz. 710, ze zm.), ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930), ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1133) oraz ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021 r. poz. 75, ze zm.).

³³ Z tego największa liczba wskazań Kolegium RIO, tj. 30 dotyczyła uchwał j.s.t. w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

³⁴ Z tego największa liczba wskazań Kolegium RIO, tj. trzy, dotyczyła uchwał j.s.t. w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji określonych w ustawie Prawo ochrony środowiska.

³⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

miesięczną wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami (w trzech przypadkach);

- istotne naruszenie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej polegające na podejmowaniu działań (faktycznych czy prawnych), które nie znajdowały umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (w dwóch przypadkach)³⁶;
- istotne naruszenie art. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁷ polegające na obowiązku składania przez właścicieli nieruchomości pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, pomimo że z dniem 1 stycznia 2016 r. zmieniono treść ww. regulacji która stanowi, że skorygowanie deklaracji następuje poprzez złożenie korygującej deklaracji (w jednym przypadku).

W wyniku analizy wszystkich 29 rozstrzygnięć nadzorczych³⁸ wydanych przez Kolegium RIO w odniesieniu do aktów prawa miejscowego dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji określonych w ustawie Prawo ochrony środowiska, stwierdzono, że Kolegium RIO stwierdzało w nich najczęściej następujące nieprawidłowości stanowiące podstawę do wydania ww. rozstrzygnięć nadzorczych:

- istotne naruszenie ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 oraz art. 127 ust. 1 ustawy o z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁹ polegające na dopuszczeniu do ponoszenia kosztów realizacji przedsięwzięć podlegających dotacji przed podpisaniem umowy o dotację z organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego (w 15 przypadkach);
- istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych, polegające na kształtowaniu przez organ stanowiący j.s.t. w treści uchwały postanowień umowy pomiędzy organem wykonawczym j.s.t. i wnioskodawcą/dotowanym (w sześciu przypadkach);
- przyjęcie postanowień uchwał bez podstawy prawnej (w sześciu przypadkach).

Ponadto w rozstrzygnięciach nadzorczych dotyczących zarówno opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak również zakresu i zasad przyznawania dotacji na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska Kolegium RIO wskazywało także na inne naruszenia prawa przez badane uchwały organów j.s.t. W przypadku rozstrzygnięć nadzorczych⁴⁰ dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska Kolegium RIO stwierdziło m.in. naruszenie w dwóch przypadkach art. 7 ust. 3 albo ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej wobec niezgłoszenia projektu programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy *de minimis* lub pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie stosownym organom (przy czym okoliczności tych nie wskazywano jako przyczyn stwierdzenia nieważności).

³⁶ [1] Rada Gminy Oleśnica w uchwale nr XV/145/20 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie uchylecia uchwały nr XIII/113/19 Rady Gminy Oleśnica z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, postanowiła o uchyleniu uchwały, jednak działała bez podstawy prawnej, bowiem nie mogła uchylić uchwały wyeliminowanej z obrotu prawnego przez organ nadzoru; [2] W uchwale nr XXVI/273/2020 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części na których nie zamieszkują mieszkańcy na terenie Miasta Szklarskiej Poręby, którzy wykonywali działalność gospodarczą czasowo ograniczoną przepisem § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii poprzez wprowadzenie zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami właścicieli nieruchomości, którzy wykonywali działalność gospodarczą czasowo ograniczoną.

³⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

³⁸ W tym 13, w przypadku których stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w części oraz 16, w przypadku których stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w całości.

³⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.; alej: ustawa o finansach publicznych.

⁴⁰ [1] Uchwała nr 48/2019 Kolegium RIO z dnia 18 marca 2019 r.; [2] Uchwała nr 119/2020 Kolegium RIO z dnia 28 października 2020 r.

W wyniku badania 30 przypadków uchwał j.s.t. dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w których Kolegium RIO stwierdziło nieistotne naruszenie prawa ustalono, że Kolegium RIO wskazywało w nich w szczególności na następujące naruszenia prawa:

- nieistotne naruszenie art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczące wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 tej ustawy (w sześciu przypadkach);
- nieistotne naruszenie art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczące ustalenia stawki opłaty w wysokości wyższej niż maksymalne stawki opłaty (w pięciu przypadkach);
- nieistotne naruszenie art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczące braku wprowadzenia (w dwóch przypadkach) i modyfikacji (w dwóch przypadkach) regulacji dotyczących zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych;
- nieistotne naruszenie art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczące warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (w trzech przypadkach);
- nieistotne naruszenie zasad techniki prawodawczej określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴¹ (w dwóch przypadkach⁴²).

(akta kontroli t. III str. 351-402, t. V str. 1-42)

W wyniku analizy postanowień uchwał j.s.t., w stosunku do których Kolegium RIO wydało wskazania dotyczące stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa ustalono m.in., że przedmiotowy środek nadzoru stosowany był przez Kolegium również w przypadkach, w których postanowienia ocenianych uchwał organów j.s.t. zawierały podobne postanowienia, które w innych podobnych przypadkach badanych aktów prawa miejscowego były podstawą do stwierdzenia przez Kolegium RIO istotnych naruszeń prawa, co wskazuje na niejednorodność postępowania w tym zakresie.

W odniesieniu do uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 171.XV.2019 z dnia 18 grudnia 2019 r.⁴³ Kolegium RIO wydało wskazanie o nieistotnym naruszeniu prawa, wskazując w nim, że badana uchwała organu stanowiącego j.s.t. zawierała postanowienia dotyczące możliwości objęcia dotacją kosztów poniesionych przed przyjęciem uchwały oraz przed zawarciem umowy o dofinansowanie, co stanowiło naruszenie 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i 127 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie w 15 przypadkach⁴⁴ uchwał

⁴¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

⁴² W pierwszym przypadku w tym samym paragrafie badanej uchwały dodano ustępy regulujące inną materię i wyrażone w nich myśli stanowiły samodzielną myśl w rozumieniu § 55 ust. 1 załącznika do tego rozporządzenia, co oznaczało, że należało je ująć w odrębnym paragrafie badanej uchwały, natomiast w drugim przypadku wskazano, że stosownie do § 6 w związku z § 143 załącznika do tego rozporządzenia, akty prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

⁴³ W sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Jelenia Góra na zadanie służące ograniczeniu niskiej emisji, polegające na zmianie systemu ogrzewania dla zadań na realizację których poniesiono wydatki od dnia 01.01.2019 r.

⁴⁴ Np.: [1] uchwały Rady Gminy Gromadka nr VI/45/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz sposobu jej rozliczenia (w odniesieniu do której została wydana uchwała nr 119/2020 Kolegium RIO z dnia 28 października 2020 r.); [2] uchwały Rady Gminy Dzierżoniów nr XXX/220/21 z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie: zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków

w podobnej materii stwierdzenie występowania takiego rodzaju naruszenia prawa w badanych uchwałach było powodem wydania przez Kolegium RIO rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie nieważności uchwał.

Należy dodać, że w wydanym w tym przypadku wskazaniu nieistotnego naruszenia prawa, skierowanym do j.s.t. stwierdzono m.in.: „(...) Wskazuje się na konieczność niezwłocznego wyeliminowania z obiegu prawnego wskazanych powyżej, wadliwych zapisów uchwały. W przypadku nieusunięcia wskazanego naruszenia prawa Kolegium Izby rozważy możliwość zaskarżenia przedmiotowej uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (art. 91 ust. 1 w związku z art. 93 ustawy o samorządzie gminnym)”. W wykonaniu tego polecenia omawiana uchwała została zmieniona uchwałą Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 179.XVII.2020 z dnia 26 lutego 2020 r.⁴⁵.

Prezes RIO wyjaśniła m.in., że w ww. sprawie stwierdzono, iż możliwe jest dofinansowanie kosztów inwestycji, poprzez refundację kosztów zadania, poniesionych przed podjęciem badanej uchwały - tym samym przed podpisaniem umowy, a okoliczności te mogły wskazywać na naruszenie art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i art. 127 ustawy o finansach publicznych. Wskazała również, że w toku dalszych czynności powzięto informację, że przedmiotowa uchwała wykonywana będzie w ramach programu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej „Ograniczenie niskiej emisji na obszarze województwa dolnośląskiego II edycja”, zaś stosownie do poglądu Kolegium RIO, nie naruszają prawa postanowienia aktów prawa miejscowego umożliwiające kwalifikację kosztów inwestycji z mocą wsteczną, jeżeli dotacje nimi objęte udzielane są w ramach programu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska lub Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. Prezes RIO wyjaśniła również, że „Jednostka zadeklarowała zmianę przedmiotowej uchwały na sesji w lutym 2020 r. przez uzupełnienie zapisu o realizacji dotacji w ramach programu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska. Wobec powyższego Kolegium, mając na uwadze upływ terminu na stwierdzenie nieważności ww. uchwały postanowiło wyrazić swoje stanowisko co do badanej uchwały w piśmie z dnia 22 stycznia 2020 r. zwracając w nim szczególną uwagę na możliwość zaskarżenia przedmiotowej uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przypadku niedoprowadzenia uchwały do zgodności z prawem (na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 93 ustawy o samorządzie gminnym)”.

W odniesieniu do ww. argumentów, NIK wskazuje, że w przedmiotowej sprawie nie został przygotowany przez członka Kolegium Izby, który badał tę uchwałę, projekt rozstrzygnięcia nadzorczego. W protokole z posiedzenia Kolegium RIO z dnia 15 stycznia 2020 r. wymieniono omawianą uchwałę j.s.t., jako akt prawa miejscowego, co do którego Kolegium RIO stwierdziło nieistotne naruszenie prawa i w związku z tym wskazuje, że uchwałę tę podjęto z naruszeniem prawa (tym samym nie jest zasadne podzielenie wyrażonego przez Prezesa RIO stanowiska, zgodnie z którym wpływ na sposób postępowania w tym przypadku miał upływ terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego). Ponadto, w ocenie NIK za okoliczność, która uzasadnia wskazanie niejednolitego sposobu postępowania Kolegium RIO należy uznać fakt, że w 15 podobnych przypadkach nastąpiło stwierdzenie przez Kolegium RIO nieważności uchwał organów stanowiących j.s.t. zawierających analogiczne postanowienia.

budżetu Gminy Dzierżoniów na dofinansowanie przedsięwzięć polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków (w odniesieniu do której została wydana uchwała nr 29/2021 Kolegium RIO z dnia 22 kwietnia 2021 r.).

⁴⁵ Zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Jelenia Góra na zadanie służące ograniczeniu niskiej emisji, polegające na zmianie systemu ogrzewania dla zadań, na realizację których poniesiono wydatki od dnia 1 stycznia 2019 r.

Ponadto jak wynika z dokumentacji sprawy i wyjaśnień Prezes RIO niezbędna była zmiana postanowień uchwały j.s.t. z 18 grudnia 2019 r., a treść korespondencji skierowanej w tym względzie do j.s.t.⁴⁶ nie zawierała sformułowania, wedle którego stwierdzone przez Kolegium RIO nieprawidłowości stanowiłyby nieistotne naruszenie prawa (we wskazaniu przywołanie występowania naruszenia prawa, a nie nieistotnego naruszenia prawa).

(akta kontroli t. II str. 7, 34, 37-41, 152, 230-251, t. IV str. 55-138, 254-463, t. V str. 1-42, 48-54)

Podobnie w przypadku uchwały Rady Miejskiej w Świebodzicach nr V/36/2019 z dnia 25 stycznia 2019 r. w sprawie *zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji celowej na dofinansowanie zadań inwestycyjnych związanych z ograniczeniem niskiej emisji na terenie Gminy Świebodzice* (ze zmianą dokonaną uchwałą nr VI/51/2019 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 15 lutego 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie *zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji celowej na dofinansowanie zadań inwestycyjnych związanych z ograniczeniem niskiej emisji na terenie Gminy Świebodzice*), w przypadku której Kolegium RIO stwierdziło nieistotne naruszenie prawa, podczas gdy z treści uchwały wynikało, że dopuszcza ona poniesienie kosztów przed zawarciem umowy dotacji, a tym samym wskazywało na naruszenie 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i 127 ustawy o finansach publicznych. W uchwale j.s.t. wskazano bowiem m.in. na możliwość załączania do wniosków o przyznanie dotacji imiennych faktur lub rachunków z potwierdzeniem zapłaty, a także oświadczeń dotyczących wykonania robót budowlanych zgodnie z zasadami wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami. Wynik oceny przywołanej uchwały w wymienionym aspekcie (dotyczącym dopuszczenia w postanowieniach uchwały ustalenia kwalifikowalności kosztów przed zawarciem umowy dotacji) był odmienny od wyników oceny 15 uchwał⁴⁷ w podobnej materii, w przypadku których Kolegium RIO wydało rozstrzygnięcia nadzorcze, z uwagi na stwierdzenie istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, co wynikało z zawarcia w tych uchwałach postanowień wskazujących na refundację kosztów poniesionych przed przyjęciem uchwały organu stanowiącego j.s.t./zawarciem z dotowanym umowy.

Prezes RIO wyjaśniła, że w powyższej sprawie uchwałą nr VI/51/2019 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 15 lutego 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie *zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji celowej na dofinansowanie zadań inwestycyjnych związanych z ograniczeniem niskiej emisji na terenie Gminy Świebodzice* wyeliminowano w uchwale z 25 stycznia 2019 r. postanowienia wskazujące na kwalifikowalność kosztów od 1 stycznia 2018 r. Prezes RIO dodała, że wskazano na brak jednoznacznej regulacji o udzielaniu dotacji celowej dopiero po zawarciu umowy na dotację.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK podkreśla, że w uchwałach Kolegium RIO (odnoszących się do innych aktów prawa miejscowego j.s.t.) wskazywano na brak możliwości sfinansowania przedsięwzięć przed złożeniem wniosku/podpisaniem umowy, a w odniesieniu do tych uchwał stwierdzano nieważności ich postanowień (w całości albo w części). Natomiast w omawianym przypadku wydano wskazanie o nieistotnym naruszeniu prawa, w którego treści stwierdzono m.in.: „*W uchwale nr V/36/2019 wyeliminowano postanowienia § 6 ust. 4 dotyczące okresu kwalifikowalności kosztów od dnia 1 stycznia 2018 r., natomiast*

⁴⁶ Pismo K.WR.002.5.2020 z 22 stycznia 2020 r.

⁴⁷ Np.: [1] uchwały Rady Gminy Gromadka nr VI/45/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie *zasad i trybu udzielania dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz sposobu jej rozliczenia* (w odniesieniu do której została wydana uchwała Kolegium RIO nr 119/2020 z dnia 28 października 2020 r.); [2] uchwały Rady Gminy Dzierżoniów nr XXX/220/21 z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie: *zasad udzielenia i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Dzierżoniów na dofinansowanie przedsięwzięć polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków* (w odniesieniu do której została wydana uchwała Kolegium RIO nr 29/2021 z dnia 22 kwietnia 2021 r.).

pozostawiono zapisy § 10 ust. 6 i 8, które przewidują załączenie do wniosku o uzyskanie dotacji celowej faktur, rachunków z potwierdzeniami zapłaty (w przypadku płatności elektronicznych) wskazujące wnioskodawcę jako nabywcę oraz oświadczenia o wykonaniu robót budowlanych (...). Powyższe mogłoby spowodować przekazanie dotacji na przedsięwzięcia już wykonane w momencie składania wniosku o udzielenie dotacji.” W omawianym wskazaniu przywołano także obowiązujące uregulowania w tym zakresie (w tym art. 126 i art. 127 ustawy o finansach publicznych) ze stwierdzeniem, że regulacje te należy mieć na uwadze przy wykonywaniu postanowień uchwały nr V/36/2019. Tym samym ww. postanowienia uchwały Rady Miejskiej w Świebodzicach, po wydaniu wskazania o nieistotnym naruszeniu prawa, nadal miały moc obowiązującą.

(akta kontroli t. II str. 43-44, 167-182, 269-281, t. IV str. 55-138, 254-463, t. V str. 35-42)

W przypadku uchwały nr X/89/19 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 26 czerwca 2019 r.⁴⁸, w treści której organ stanowiący j.s.t. zawarł nieuprawnione postanowienia dotyczące różnicowania stawki opłaty w zależności od wielkości gospodarstwa domowego, Kolegium RIO ograniczyło się do wydania wskazania informującego, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa, tj. art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, pomimo iż w przedmiotowej sprawie, na posiedzenie Kolegium RIO w dniu 17 lipca 2019 r. został przygotowany przez członka Kolegium projekt rozstrzygnięcia nadzorczego (w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały j.s.t.), który jednak nie uzyskał akceptacji Kolegium⁴⁹. W posiedzeniu Kolegium RIO uczestniczyli przedstawiciele j.s.t.⁵⁰. Podczas dyskusji wskazano na niejednolite orzecznictwo sądowe oraz trwające prace legislacyjne w omawianym zakresie. W treści wydanego w tej sprawie przez Kolegium RIO wskazania o nieistotnym naruszeniu prawa⁵¹ zwrócono uwagę m.in. na konieczność niezwłocznego wyeliminowania przez Radę Miejską w Głogowie z obiegu prawnego wskazanych wadliwych postanowień uchwały, z zastrzeżeniem rozważenia możliwości zaskarżenia przez Kolegium RIO przedmiotowej uchwały do WSA.

Prezes RIO wyjaśniła, że taki sposób potraktowania tej sprawy był spowodowany faktem, że stwierdzenie przez Kolegium nieważności uchwały Rady Miejskiej w Głogowie skutkowałoby powrotem do dotychczasowych (takich samych) regulacji – jednocześnie niższej stawki opłaty. W konsekwencji doprowadziłoby to do ubytku w dochodach Gminy oraz do niezrównoważenia systemu gospodarowania odpadami. Kolegium, mając na uwadze trudną (i niezawinioną) sytuację Gminy, wskazało na potrzebę wyeliminowania z obiegu prawnego wadliwych przepisów uchwały, z uwzględnieniem trwających prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

(akta kontroli t. III. str. 2, 8, 153-154, t. V str. 175-180)

NIK zauważyła, że w przypadku dwóch wskazań⁵² kierowanych do organów j.s.t. Kolegium RIO formułowało brzmienie tych wskazań w sposób niejednoznacznie określający stanowisko w odniesieniu do badanego aktu prawa miejscowego j.s.t. W treści tych wskazań stwierdzano, że wydane one zostały na podstawie art. 91

⁴⁸ W sprawie wyboru metody ustalenia i wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik. Przedmiotowa uchwała została uchylona uchwałą nr XXX/230/20 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 29 września 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalenia wysokości stawki tej opłaty, oraz ustalenia wysokości stawki opłaty za pojemnik lub worek.

⁴⁹ Projekt rozstrzygnięcia nadzorczego został poddany pod głosowanie, a przeciw jego przyjęciu głosowało jednogłośnie wszystkich 12 członków Kolegium Izby. Następnie podczas posiedzenia Kolegium głosowano za stwierdzeniem w badanej uchwale nieistotnego naruszenia prawa (za głosowało 11 członków Kolegium, przeciw jeden).

⁵⁰ J.s.t. została powiadomiona o prawie uczestnictwa w posiedzeniu (pismo K.WR.0001.17.2019).

⁵¹ K.WR.002.76.2019 z dnia 19 lipca 2019 r.

⁵² Dotyczących uchwał: [1] nr X/89/19 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 26 czerwca 2019 r.; [2] nr 171.XV.2019 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 18 grudnia 2019 r.

ust. 4 z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*⁵³ (zgodnie z którym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa), by następnie w treści skierowanych do j.s.t. wskazań zastrzec, że w przypadku nieusunięcia wymienionych naruszeń prawa, Kolegium Izby rozważy możliwość zaskarżenia przedmiotowej uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 93 ustawy o *samorządzie gminnym* (tj. skorzysta z uprawnień przewidzianych dla sytuacji, w których występuje istotne naruszenie prawa). Według NIK - pomimo że Kolegium RIO w tych przypadkach opowiedziało się za wydaniem wskazań o nieistotnym naruszeniu prawa - jednocześnie zamieszczanie przywołanych sformułowań w kierowanych do j.s.t. wskazaniach skutkuje wątpliwościami co do istoty zastosowanego środka nadzoru wobec aktów prawa miejscowego, a także co do ostatecznego kształtu dokonanej przez Kolegium RIO oceny uchwał j.s.t.

(akta kontroli t. II str. 230-251, t. III str. 2, 8, 153-154)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Kolegium RIO wydało wskazanie o nieistotnym naruszeniu prawa dotyczące uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 171.XV.2019 z dnia 18 grudnia 2019 r. *w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Jelenia Góra na zadanie służące ograniczeniu niskiej emisji, polegające na zmianie systemu ogrzewania dla zadań na realizację których poniesiono wydatki od dnia 01.01.2019 r.*, pomimo że badana uchwała organu stanowiącego j.s.t. zawierała postanowienia (dotyczące możliwości objęcia dotacją kosztów/wydatków poniesionych przed przyjęciem uchwały oraz przed zawarciem umowy o dofinansowanie), które w innych 15 przypadkach były powodem stwierdzenia przez Kolegium RIO nieważności uchwał w podobnej materii. Powyższa sytuacja wskazuje na stosowanie niejednolitego podejścia w sprawie oceny istotności stwierdzonych naruszeń prawa oraz instrumentów nadzoru, które należy zastosować w stosunku do wadliwych aktów prawa miejscowego regulujących analogiczną sferę działalności j.s.t., co było działaniem nierzetelnym. Należy przy tym zauważyć, że we wskazaniu nieistotnego naruszenia prawa wydanym przez Kolegium RIO w tym przypadku stwierdzono m.in.: „(...) Wskazuje się na konieczność niezwłocznego wyeliminowania z obiegu prawnego wskazanych powyżej, wadliwych zapisów uchwały. W przypadku nieusunięcia wskazanego naruszenia prawa Kolegium Izby rozważy możliwość zaskarżenia przedmiotowej uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (art. 91 ust. 1 w związku z art. 93 ustawy o *samorządzie gminnym*)”. W ocenie NIK zamieszczanie tego rodzaju dyspozycji we wskazaniach nieistotnego naruszenia prawa nie znajduje podstawy w przepisach prawa określających uprawnienia RIO do stosowania środków nadzoru w stosunku do aktów prawa miejscowego.

(akta kontroli t. II str. 7, 34, 37-41, 152, 230-251, t. IV str. 55-138, 254-463, t. V str. 1-42, 48-54)

2. W przypadku uchwały nr V/36/2019 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 25 stycznia 2019 r. *w sprawie zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji celowej na dofinansowanie zadań inwestycyjnych związanych z ograniczeniem niskiej emisji na terenie Gminy Świebodzice* (ze zmianą dokonaną uchwałą nr VI/51/2019 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 15 lutego 2019 r. *zmieniającą uchwałę w sprawie zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji celowej na dofinansowanie zadań inwestycyjnych związanych z ograniczeniem niskiej emisji na terenie Gminy Świebodzice*), w której organ stanowiący j.s.t. odniósł się do zagadnień związanych z momentem ponoszenia/kwalifikowalnością kosztów na

⁵³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.; dalej: u.s.g.

zakup i montaż przydomowej oczyszczalni ścieków (§ 10 ust. 1 pkt 6 i 8 oraz pkt 3-9 załączników do wniosku o udzielanie dotacji celowej, stanowiącej załącznik do uchwały⁵⁴) wynik oceny przywołanej uchwały (stwierdzenie nieistotnego naruszenia prawa) w wymienionym aspekcie (moment ponoszenia/kwalifikowalność kosztów) był odmienny od wyników oceny innych 15 uchwał⁵⁵, co było działaniem nierzetelnym. Powyższa sytuacja wskazuje na stosowanie niejednolitego podejścia w sprawie oceny istotności stwierdzonych naruszeń prawa oraz instrumentów nadzoru, które należy zastosować w stosunku do wadliwych aktów prawa miejscowego regulujących analogiczną sferę działalności j.s.t. W odniesieniu do 15 uchwał w podobnej materii, Kolegium RIO wydało rozstrzygnięcia nadzorcze, z uwagi na stwierdzenie istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, co wynikało z zawarcia w tych uchwałach postanowień wskazujących na refundację kosztów poniesionych przed przyjęciem uchwały organu stanowiącego j.s.t./zawarciem z dotowanym umowy. Natomiast w przywołanej powyżej uchwale Rady Miejskiej w Świebodzicach, Kolegium RIO stwierdziło nieistotne naruszenie prawa, podczas gdy w treści uchwały wskazano m.in. na załączanie do wniosków o przyznanie dotacji imiennych faktur lub rachunków z potwierdzeniem zapłaty, a także oświadczeń dotyczących wykonania robót budowlanych zgodnie z zasadami wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli t. II str. 43-44, 167-182, 269-281, t. IV str. 55-138, 254-463, t. V str. 35-42)

PODOBSZAR

3. Prawidłowość postępowań nadzorczych w sprawie aktów prawa miejscowego wydanych przez jednostki samorządu terytorialnego

3.1. W wyniku badania dokumentacji postępowań nadzorczych zakończonych wydaniem 59 rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego organów j.s.t. w sprawach dotyczących podatków i opłat lokalnych oraz dotacji (o których była mowa w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), ustalono, że RIO nie zawiadamiała w tych przypadkach j.s.t. o wszczęciu tych postępowań.

Każdorazowo Izba zawiadamiała natomiast j.s.t. o terminie posiedzenia Kolegium RIO, na którym będą rozpatrywane stwierdzone nieprawidłowości dotyczące aktu prawa miejscowego j.s.t. Ustalenia kontroli dotyczące przedmiotowych zawiadomień przedstawione zostały w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Prezes RIO wyjaśniła m.in., że *„Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych nie określa modelowego postępowania nadzorczego (wzorca) prowadzonego przez izby. Co więcej, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu (...) badania uregulowań w powyższym zakresie doprowadziły do twierdzenia, że określenie niebudzącego żadnych zastrzeżeń i wątpliwości prawnego wzorca postępowania nadzorczego, prowadzonego przez RIO nie jest wręcz możliwe. Zgodnie z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...) w postępowaniu nadzorczym, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio. Przy czym istotne jest, że brakuje jakiegokolwiek określenia, które z tych regulacji lub ich*

⁵⁴ W których wskazano na załączanie do wniosku składanego przez wnioskodawcę ubiegającego się o uzyskanie dotacji celowej: faktur, rachunków z potwierdzeniem zapłaty (w przypadku płatności elektronicznych) wskazujące wnioskodawcę jako nabywcę (pkt 6) oraz oświadczenia o wykonaniu robót budowlanych zgodnie z zasadami wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami, podpisanego przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w danej specjalności.

⁵⁵ Np.: [1] uchwały nr VI/45/19 Rady Gminy Gromadka z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz sposobu jej rozliczenia (w odniesieniu do której została wydana uchwała nr 119/2020 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 28 października 2020 r.); [2] uchwały nr XXX/220/21 Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie: zasad udzielenia i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Dzierżoniów na dofinansowanie przedsięwzięć polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków (w odniesieniu do której została wydana uchwała nr 29/2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 22 kwietnia 2021 r.).

grup znajdują w postępowaniu nadzorczym to odpowiednie zastosowanie. Taki stan prowadzi do sytuacji, że de facto to same izby decydują poniekąd, które z przepisów procedury administracyjnej są stosowane, a które nie i w jakim zakresie. Prowadzi to wprost do stosowania różnych praktyk przez różne izby, w tym w zakresie odnośnie wszczynania postępowania, zawiadamiania o tej okoliczności, czy też umarzania postępowania. Postępowanie nadzorcze prowadzone przez regionalne izby obrachunkowe należy zatem uznać za szczególny rodzaj postępowania administracyjnego. Odpowiednie stosowanie przepisów K.p.a. polega zatem na ich stosowaniu z odpowiednią dla charakteru prowadzonego postępowania modyfikacją. Dlatego część przepisów stosuje się wprost, część w ograniczonym zakresie, a część w ogóle nie znajduje zastosowania.”

(akta kontroli t. II str. 2, 30, t. III str. 351-387, t. V str. 1-34)

3.2. Stosownie do art. 88 u.s.g., art. 77a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁶ oraz art. 80 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵⁷ organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania j.s.t. niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych.

Z badania kontrolnego NIK 59 spraw⁵⁸ dotyczących uchwał j.s.t. określających zasady przyznawania dotacji na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynikało, że RIO w czterech przypadkach⁵⁹ zwróciło się do j.s.t.⁶⁰ o przekazanie informacji w przedmiocie dokonania zgłoszeń przez j.s.t. do właściwych organów (w związku z wymogami wynikającymi z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁶¹), przed podjęciem przez organ stanowiący j.s.t. uchwały mogących stanowić program pomocowy przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* lub pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, przy czym dokumentacja w tych czterech sprawach nie zawierała pism skierowanych przez RIO do j.s.t. o przekazanie ww. informacji. Niemniej z dokumentacji tej wynikało m.in., że co najmniej w dwóch sprawach w RIO telefonicznie kontaktowano się z j.s.t. w sprawie brakujących informacji (w pismach przekazujących do RIO brakujące informacje powoływano się na rozmowę telefoniczną w tym zakresie), natomiast w dwóch pozostałych przypadkach wpływ tych informacji do RIO następował po wpływie uchwał j.s.t. do RIO. W dwóch przypadkach RIO nie otrzymało dokumentów, które potwierdzałyby w pełni realizację przez j.s.t. wymogów wynikających z ustawy o postępowaniu

⁵⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.; dalej: u.s.p.

⁵⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.

⁵⁸ Tj. 29 spraw, w których Kolegium RIO wydało rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące uchwał j.s.t. oraz 30 uchwał j.s.t. uznanych za zgodne z prawem.

⁵⁹ W związku z wpływem do RIO: [1] uchwały nr IV/32/19 Rady Gminy w Kunicach z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę nr XXXIX/243/2018 Rady Gminy Kunice z dnia 14 września 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Kunice na dofinansowanie przedsięwzięć związanych z ograniczeniem niskiej emisji na obszarze Gminy Kunice; [2] uchwały nr VIII/61/2019 Rady Powiatu Głogowskiego z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej; [3] uchwały nr VI/45/19 Rady Gminy Gromadka z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz sposobu jej rozliczenia; [4] uchwały nr XXXII/174/20 Rady Gminy Kotła z dnia 13 października 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Kotła na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Kotła oraz sposobu jej rozliczenia.

⁶⁰ Dokumentacja dotycząca zgłoszenia lub odnosząca się do zgłoszenia projektów uchwał organów stanowiących j.s.t. wpłynęła do RIO po wpływie uchwał organów stanowiących j.s.t., tj. odpowiednio: [1] uchwała organu stanowiącego j.s.t. wpłynęła do RIO 19 lutego 2019 r., a informacja j.s.t. na temat zgłoszenia 15 marca 2019 r.; [2] uchwała organu stanowiącego j.s.t. wpłynęła do RIO 19 czerwca 2019 r., a informacja j.s.t. na temat zgłoszenia 15 lipca 2019 r.; [3] uchwała organu stanowiącego j.s.t. wpłynęła do RIO 29 września 2019 r., a informacja j.s.t. na temat zgłoszenia 20 października 2019 r.; [4] uchwała organu stanowiącego j.s.t. wpłynęła do RIO 19 października 2020 r., a informacja j.s.t. na temat zgłoszenia 22 października 2020 r.

⁶¹ Zgodnie z przywołanymi przepisami projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (ust. 3), a projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (ust. 3a).

w sprawach dotyczących pomocy publicznej, tj. potwierdzenia: [1] zgłoszenia projektu uchwały do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (oraz stanowiska do takiego zgłoszenia)⁶² oraz [2] zgłoszenia projektu uchwały do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (oraz stanowiska do takiego zgłoszenia)⁶³ i w tym zakresie Kolegium RIO wskazało w uchwałach w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego j.s.t. na naruszenie przepisów tej ustawy, przy czym Kolegium RIO nie uznało tych okoliczności za czynniki wpływające na nieważność badanych uchwał j.s.t. (nieważność została stwierdzona z powodu uznania przez RIO wystąpienia naruszenia innych przepisów prawa, które zostały zakwalifikowane jako istotne). Natomiast w dwóch kolejnych przypadkach⁶⁴ RIO uzyskiwała od j.s.t. stosowne zgłoszenia oraz stanowiska do tych zgłoszeń.

Prezes RIO wyjaśniła, że „W przypadku gdy z postanowień aktów prawa miejscowego wynika, że mogą one stanowić program w rozumieniu art. 7 ust. 3 i 3a ustawy (...), podejmowane są przez Izbę wszelkie możliwe działania pozwalające na ustalenie, czy doszło do spełnienia ustawowych wymogów w tym względzie (tj. przedłożenie projektów ustawy stosownym organom). Przybierają one nie tylko formę pisemną (w tym e-mailową), ale również telefoniczną. Podkreślenia bowiem wymaga, że (...) przepisy ustaw samorządowych umożliwiające Izbie żądania określonych informacji lub dokumentów nie zastrzegają do tego (jedynie) formy pisemnej. Wskazania wymaga, że przyjęta przez Izbę ww. różnorodność form w zakresie występowania do j.s.t. o udzielenie informacji sprzyja realizacji zasady szybkości postępowania dookreślonej w Kodeksie postępowania administracyjnego. Powyższe rozwiązanie było szczególnie istotne w okresie utrudnionej pracy w siedzibie Izby, z uwagi na epidemię COVID-19.”

W wyniku badania dokumentacji uchwał j.s.t., których przedmiotem były zasady i zakres przyznawania dotacji określonych w ustawie Prawo ochrony środowiska stwierdzono, że postępowanie RIO w tym zakresie było niejednolite. Ustalono bowiem, że spośród 13 uchwał, których postanowienia wskazywały na możliwość udzielenia pomocy *de minimis* lub pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, w dokumentacji dziewięciu takich spraw nie było informacji pozwalających na ustalenie, czy przed podjęciem tych uchwał j.s.t. wywiązały się z obowiązku, wynikającego z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, dotyczącego zgłaszania projektów tych uchwał Prezesowi UOKiK oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa oraz czy organy te nie zgłosiły zastrzeżeń do tych projektów. Przypadki te dotyczyły: czterech uchwał j.s.t., co do których Kolegium RIO stwierdziło ich nieważność w całości z innych przyczyn niż niewywiązanie się j.s.t. z ww. obowiązku⁶⁵ oraz pięciu uchwał j.s.t. uznanych przez Kolegium RIO za zgodne z prawem⁶⁶. Tym samym podczas

⁶² Uchwała nr VI/45/19 Rady Gminy Gromadka z dnia 28 marca 2019 r.

⁶³ Uchwała nr IV/32/19 Rady Gminy w Kunicach z dnia 31 stycznia 2019 r.

⁶⁴ [1] uchwała nr VIII/61/2019 Rady Powiatu Głogowskiego z dnia 10 czerwca 2019 r.; [2] uchwała Nr XXXII/174/20 Rady Gminy Kotla z dnia 13 października 2020 r.

⁶⁵ Dotyczyło to następujących uchwał j.s.t.: [1] nr VI/54/2019 Rady Gminy Grębocice z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu gminy Grębocice na finansowanie kosztów inwestycji związanych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii w gminie Grębocice; [2] nr VIII/40/2019 z dnia 27 czerwca 2019 r. Rady Gminy Janowice Wielkie w związku z wymianą kotłów lub pieców w lokalach mieszkalnych na instalacje przyjazne środowisku; [3] nr XXVII/141/2020 Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 30 września 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej z budżetu miasta i gminy Prochowice na realizację zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska, służących ochronie powietrza, polegających na zmianie ogrzewania opartego na paliwie stałym na ogrzewanie ekologiczne, realizowanych na terenie miasta i gminy Prochowice; [4] nr XXI/226/2020 Rady Gminy Czernica z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na likwidację niskiej emisji w Gminie Czernica na rok 2021, poprzez wymianę dotychczasowych nieekologicznych źródeł ciepła na ekologiczne urządzenia grzewcze.

⁶⁶ Dotyczyło to następujących uchwał j.s.t.: [1] nr 4/19 Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie zasad udzielania, trybu postępowania oraz sposobu rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Strzegom na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, związanych z budową przyłączy kanalizacyjnych budynków do gminnego systemu kanalizacji zbiorczej; [2] nr VI/29/2019 Rady Gminy w Osiecznicy z dnia 26 lutego 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze na terenie Gminy Osiecznica oraz trybu postępowania w sprawie

procesu dokonywania oceny zgodności z prawem ww. dziewięciu aktów prawa miejscowego RIO nie dysponowało wiedzą na temat spełnienia tych wymogów przez j.s.t.

Prezes RIO w odniesieniu do przypadków uchwał, co do których Kolegium RIO stwierdziło nieważność w całości, wyjaśniła m.in., że podstawą tych rozstrzygnięć było naruszenie art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Dodała przy tym, że ze względu na motyw i zakres decyzji wyjaśnienie kwestii przekazania ww. uchwał w trybie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej stosownym organom nie było niezbędne, ze względu na to, że podjęcie tych rozstrzygnięć nie było uzależnione od zbadania ww. zagadnienia. Odnosząc się do uchwał, co do których w wyniku dokonywanej w RIO oceny nie stwierdzono naruszenia prawa, Prezes RIO wyjaśniła m.in., że nieprzekazanie przez j.s.t. projektu uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego w trybie przewidzianym w art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej właściwym organom nie stanowiło podstawy stwierdzenia istotnego naruszenia prawa.

(akta kontroli t. II str. 2-4, 31, 46, 157-158, 183-195, 345-376, 456-528, t. IV str. 1-30, 109-123, 201-271, 314-341, 362-380, 416-439, 456-480, t. V str. 1-34)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że zadania nadzorcze RIO nad aktami prawa miejscowego uchwalonymi przez j.s.t. obejmują nie tylko badanie zgodności ich postanowień z prawem, ale również badanie zgodności z prawem procesu ich uchwalania, zatem istotne jest zapewnienie jednolitości postępowania w tym względzie. Ocena istotności stwierdzonych naruszeń prawa w tym zakresie, w kontekście wyboru środków nadzoru, które należy zastosować w danym przypadku, dokonywana może być dopiero po przeprowadzeniu ww. badań w oparciu o możliwie jednolicie zgromadzony materiał dowodowy w sprawie.

Ponadto jak wynika z ustaleń kontroli NIK (w tym informacji i dokumentów uzyskanych od UOKiK oraz czterech j.s.t. na podstawie art. 29 ust. 1 pkt lit. 2 f ustawy o NIK) w odniesieniu do uchwał, które zostały uznane w RIO za zgodne z prawem, w przypadku:

- uchwały nr V/29/2019 Rady Gminy w Osiecznicy z dnia 26 lutego 2019 r. Prezes RIO wyjaśniła, że w RIO uzyskano telefonicznie informację o spełnieniu wymogów w omawianym zakresie.

NIK wskazuje, że z uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt lit. 2 ustawy o NIK od UOKiK i Wójta Gminy Osiecznica informacji wynika, że projekt przywołanej uchwały nie został przekazany do UOKiK. Wójt Gminy Osiecznica w wyjaśnieniach przesłanych NIK w tej sprawie stwierdził m.in., że intencją uchwałodawcy nie było udzielanie dotacji przedsiębiorcom, a ponadto potwierdził, że projekt uchwały nie został przekazany Prezesowi UOKiK.

- uchwały nr XXIV/250/2021 Rady Gminy Czernica z dnia 23 kwietnia 2021 r. Prezes RIO wyjaśniła, że przeprowadzono ze Skarbnikiem Gminy Czernica rozmowę wskazującą na obowiązek wynikający z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej i uzyskano deklarację, że uchwała zostanie przesłana do UOKiK.

Jak wynika z informacji uzyskanych przez NIK z UOKiK oraz od Skarbnika Gminy Czernica do UOKiK została przekazana przywołana uchwała, a nie jej

udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczenia; [3] nr XXXII/164/2020 Rady Gminy Czarny Bór z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych na inwestycje z zakresu ochrony środowiska; [4] nr XXIV/250/2021 Rady Gminy Czernica z dnia 23 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na likwidację niskiej emisji w Gminie Czernica na rok 2021, poprzez wymianę dotychczasowych nieekologicznych źródeł ciepła na ekologiczne urządzenia grzewcze; [5] nr XXVII/238/2021 Rady Gminy Żukowice z dnia 26 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Żukowice na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub budowę bezodpływowych zbiorników na ścieki bytowe na terenie Gminy Żukowice oraz sposobu jej rozliczania.

projekt. Przekazanie to nastąpiło w trakcie trwania kontroli NIK (data wpływu do UOKiK – 12 października 2021 r.).

- uchwały nr XXVII/238/2021 Rady Gminy Żukowice z dnia 26 kwietnia 2021 r. Prezes RIO wyjaśniła m.in., że ocena zgodności z prawem tej uchwały została dokonana w oparciu o obowiązujące przepisy, w tym ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, a informacje w tym zakresie pozyskiwane były m.in. drogą telefoniczną.

NIK wskazuje, że z informacji uzyskanych przez NIK od Wójta Gminy Żukowice wynikało, że korespondencję j.s.t. z Prezesem UOKiK i Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedłożono do RIO 21 października 2021 r. (w trakcie trwania kontroli NIK). Wskazać przy tym należy, że kierowana przez organy właściwe w sprawie programu pomocowego korespondencja może zawierać sformułowane uwagi/zastrzeżenia do projektów uchwał j.s.t., a dysponowanie tą korespondencją może być istotne z punktu widzenia sprawowanego przez RIO nadzoru nad stanowaniem aktów prawa miejscowego w tym konieczności zweryfikowania realizacji zastrzeżeń zgłoszonych do projektu uchwały przez uprawnione organy (w omawianym przypadku zarówno Prezes UOKiK, jak i Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi formułowali uwagi/zastrzeżenia co do projektu uchwały j.s.t.).

- uchwały nr XXXII/164/2020 Rady Gminy Czarny Bór z dnia 8 grudnia 2020 r. Prezes RIO wyjaśniła, że aktualizując potwierdzenie spełnienia obowiązku zgłoszenia właściwym organom projektu uchwały pozyskano skierowaną przez UOKiK do j.s.t. informację dotyczącą oceny postanowień uchwały.

NIK wskazuje, że z przedłożonej dokumentacji wynikało, że j.s.t. przesłała 28 grudnia 2020 r. do UOKiK nie projekt, lecz podjętą uchwałę, natomiast informacja z UOKiK wpłynęła do j.s.t. 14 stycznia 2021 r. Ponadto proces oceny uchwały zakończono w RIO w dniu 30 grudnia 2020 r. (data posiedzenia Kolegium RIO).

- w odniesieniu do uchwały nr 4/19 Rady Miejskiej w Strzegomiu Prezes RIO wyjaśniła, że j.s.t. przekazała do RIO pismo UOKiK, jednakże nie jest możliwe jednoznaczne wskazanie daty i formy pozyskania tej informacji.

Burmistrz Strzegomia w przesłanych do NIK wyjaśnieniach wskazał, że wydział merytoryczny Urzędu Miejskiego w Strzegomiu nie posiada wiedzy w jakiej formie pismo UOKiK zostało przekazane do RIO. Burmistrz Strzegomia nie odniósł się jednak w przedłożonych wyjaśnieniach do daty przekazania do RIO korespondencji otrzymanej z UOKiK.

NIK wskazuje przy tym, że przedłożona do kontroli dokumentacja sprawy w RIO nie obejmowała przywołanej korespondencji.

(akta kontroli t. II str. 282-315, t. V str. 72-76)

3.3. Wszystkie (59) objęte badaniem kontrolnym rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium RIO, o których mowa w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a tym samym spełniały wymogi wynikające z art. 91 ust. 3 u.s.g. oraz art. 79 ust. 3 u.s.p. Podjęte w tych sprawach uchwały Kolegium RIO zapadły bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej 1/2 liczby członków Kolegium Izby, co było zgodne z postanowieniami art. 18 ust. 2 ustawy o r.i.o.

RIO każdorazowo zawiadomiła w ww. przypadkach przedstawicieli j.s.t. o posiedzeniu Kolegium Izby i wynikającym z art. 18 ust. 3 ustawy o r.i.o. prawie uczestnictwa przedstawiciela j.s.t., której sprawa miała być rozpatrywana, w posiedzeniu Kolegium, przy czym od II kwartału 2020 r. do zawiadomienia tego

dołączano projekt rozstrzygnięcia nadzorczego z informacją o możliwości przedstawienia stanowiska j.s.t. na piśmie. W zawiadomieniach przesyłanych przez RIO do j.s.t. w okresie od I kwartału 2019 r. do I kwartału 2020 r. nie wskazywano na wstępnie ustalone nieprawidłowości w uchwałach organów j.s.t. Zawiadomienia te zostały przekazane do j.s.t. za pośrednictwem poczty elektronicznej w terminie od 12 do dwóch dni poprzedzających dzień posiedzenia Kolegium RIO. Przypadek przekazania do j.s.t. zawiadomienia o posiedzeniu Kolegium RIO na dwa dni przed tym posiedzeniem dotyczył uchwały nr 30/2021 Kolegium RIO z dnia 22 kwietnia 2021 r., w sprawie częściowego stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXII/421/21 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr X/129/19 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia zasad dotyczących dofinansowywania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych na terenie Gminy Strzelin. Z protokołu posiedzenia Kolegium RIO wynikało, że we wskazanym przypadku na prośbę Gminy nastąpiło połączenie w trybie telekonferencji z przedstawicielem Gminy, który podczas posiedzenia złożył wyjaśnienia co do przedmiotowej uchwały.

(akta kontroli t. III str. 351-387, t. V str. 1-34)

Prezes RIO wyjaśniła m.in., że „(...) z żadnego przepisu prawa nie wynika forma i zakres powiadomienia, tj. czy powinno ono zawierać wstępnie zdefiniowane okoliczności wskazujące na naruszenie prawa, czy też ewentualnie projekt rozstrzygnięcia nadzorczego. Istotne jest, by zawiadomienie to zawierało informację o konkretnym przedmiocie sprawy, gwarantowało dotarcie do j.s.t. umożliwiało im aktywny (czynny) udział w posiedzeniu, poprzez złożenie informacji i wyjaśnień, prezentowanie swoich poglądów, czy też zadawanie pytań. Wskazania wymaga, że z treści zawiadomień (...) wynika, że w trakcie posiedzenia Kolegium będzie badało w ramach postępowania nadzorczego kwestię zgodności z prawem określonej uchwały j.s.t. (...)”. Prezes Izby wyjaśniła również, że w obowiązujących w RIO uregulowaniach wewnętrznych nie określono terminu, w którym powinno nastąpić przywołane zawiadomienie, z tego względu, iż obowiązujące przepisy prawa nie nakładały takiego wymogu, a „(...) Istota tych zawiadomień nie tkwi bowiem w zachowaniu określonego terminu (...) lecz wypełnieniu przez Izbę leżącego po jej stronie obowiązku zagwarantowania stronie czynnego udziału w posiedzeniach Kolegium oraz przed wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie (niejednokrotnie różniącego się od sporządzonego projektu) możliwości wypowiedzenia się co do przedstawianych naruszeń”. Prezes Izby dodała również, że w przedmiotowej materii wypowiadał się WSA⁶⁷.

NIK zauważa jednak, że przekazanie do jednej z j.s.t. przez Izbę informacji o terminie posiedzenia Kolegium RIO na dwa dni przed datą jego organizacji mogło utrudnić tej jednostce właściwe przygotowanie się do posiedzenia. Przekazanie takiej informacji z odpowiednim wyprzedzeniem powinno umożliwić zapoznanie się z zarzutami stawianymi przez RIO w stosunku do podjętej uchwały, w celu zapewnienia tej jednostce, mającej przymiot strony w tym postępowaniu, możliwości skorzystania z przysługującej jej uprawnień, w tym merytorycznego odniesienia się do zarzutów formułowanych wobec postanowień aktu prawa miejscowego.

(akta kontroli t. II str. 41, 42, 152, 153)

We wszystkich ww. sprawach wynik oceny uchwał j.s.t., przedstawiony został w *Karcie badania uchwał różnych* przez członków Kolegium RIO, do których zadań należała analiza danej uchwały, po podjęciu przez Kolegium RIO uchwały w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. W kartach tych podawano ostateczny wynik

⁶⁷ Sygn. akt III SA/Wr 178/17, sygn. akt III SA/Wr 181/17, sygn. akt III SA/Wr 187/17.

oceny aktu prawa miejscowego dokonany przez Kolegium RIO. Nie zawierały one⁶⁸ informacji o wstępnej ocenie dokonanej w tym zakresie przez członka Kolegium, który zajmował się daną sprawą.

Prezes Izby wyjaśniła, że tylko Kolegium RIO może na posiedzeniu stwierdzić nieistotne naruszenie prawa bądź nieważność uchwały, zatem członek Kolegium nie może nanieść w tym zakresie adnotacji na karcie.

(akta kontroli t. II str. 164-166, 207-208, 211-212, t. III. str. 351-387, t. IV str. 1-463, t. V str. 1-34)

3.4. W latach 2019-2021 (I półrocze) w 53 przypadkach prowadzone w RIO postępowania nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego organów j.s.t., dotyczące podatków i opłat lokalnych oraz zasad i zakresu przyznawania dotacji⁶⁹ nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięcia o stwierdzeniu nieważności aktu prawa, bądź wskazania nieistotnego naruszenia prawa (26 w 2019 r., 24 w 2020 r. i 3 w I półroczu 2021 r.).

W 46 przypadkach z ww. przyczyną odstąpienia Kolegium RIO od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego było uchylenie przez j.s.t. wadliwego aktu prawa miejscowego przed upływem 30-dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez Kolegium Izby. W pozostałych siedmiu przypadkach, uchylenie przez j.s.t. wadliwych aktów prawa miejscowego nastąpiło w poszczególnych przypadkach po upływie: 39⁷⁰, 44 (w dwóch przypadkach)⁷¹, 48⁷², 51⁷³, 60⁷⁴ i 65⁷⁵ dni od wpływu uchwały do RIO.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że przyczyną odstąpienia przez RIO od wydania rozstrzygnięć nadzorczych w ww. siedmiu sprawach było zobowiązanie się j.s.t. do uchylenia uchwał. Decyzję związaną z oceną uchwały Rady Gminy Jerzmanowa nr XXV/177/2020 omówiono na posiedzeniu Kolegium RIO. Pozostałych sześciu spraw nie omówiono, gdyż projekty rozstrzygnięć nadzorczych nie zostały skierowane przez członków na posiedzenie Kolegium RIO.

Należy dodać, że jak wynikało z informacji otrzymanych przez NIK z j.s.t. dokonanie przez j.s.t. zmiany wadliwych aktów prawa miejscowego we własnym zakresie było w części przypadków wynikiem sugestii przekazanych przez członków Kolegium Izby zajmujących się oceną tych aktów.

Przykładowo, Zastępca Burmistrza Miasta Wojcieszów w informacji dla NIK, odnosząc się do okoliczności, które spowodowały uchylenie przez Radę Miasta Wojcieszów uchwały Nr X.62.2019 wskazała, że w wyniku wstępnych działań nadzorczych członek Kolegium RIO zwrócił w rozmowie telefonicznej ze skarbnikiem gminy uwagę na możliwość istnienia niezgodności z prawem niektórych przepisów tej uchwały. Osoby te ustaliły, że nie jest konieczne wydawanie

⁶⁸ Poza jednym przypadkiem związanym z wydaniem uchwały Kolegium RIO nr 104/2019 z dnia 31 lipca 2019 r. Karta ta została podpisana przez członka Kolegium w dacie poprzedzającej uchwałę Kolegium RIO i zawierała informację zarówno na temat naruszenia prawa, jak i późniejszej uchwały Kolegium RIO.

⁶⁹ W tym 45 przypadków dotyczyło podatków i opłat lokalnych, a osiem przypadków zakresu i zasad przyznawania dotacji. Przypadki te odnoszą się wyłącznie do sytuacji, w których j.s.t. doprowadzały we własnym zakresie do zgodności z prawem aktu prawa miejscowego, co następowało poprzez uchylenie uchwał.

⁷⁰ Uchwała Nr LIII/362/21 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LXXVI/612/18 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 23 marca 2018 roku w sprawie wprowadzenia i określenia stawek opłaty targowej.

⁷¹ Uchwała Nr XVI.100.2020 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 26 listopada 2020 r. uchylająca uchwałę Nr XV.93.2020 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 8 października 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik oraz Uchwała Nr XVI.101.2020 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 26 listopada 2020 r. uchylająca uchwałę Nr XV.95.2020 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 8 października 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

⁷² Uchwała Nr XI.68.2020 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących kluby dziecięce na terenie Gminy Wojcieszów.

⁷³ Uchwała Nr XXVIII/191/2020 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie obniżenia ceny skupu żyta przyjmowanego jako podstawa obliczania podatku rolnego w Gminie Jerzmanowa.

⁷⁴ Uchwała Nr XVII/102/2020 Rady Gminy Marciszów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

⁷⁵ Uchwała Nr XXVII/173/2020 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 20 marca 2020 r. uchylająca uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz określenia warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

rozstrzygnięcia nadzorczego, jeżeli j.s.t. zobowiąże się do dokonania uzgodnionych zmian na najbliższej sesji Rady Miasta.

Prezes RIO wyjaśniła, że w przypadkach zadeklarowania przez j.s.t. chęci dokonania we własnym zakresie zmiany lub usunięcia (uchylenia) wadliwego aktu prawa miejscowego, kierowano się zasadą proporcjonalności, określoną w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., 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. Taka praktyka w pełni uwzględniała przyznaną j.s.t. ustawową samodzielność i samorządność, w ramach której jednostka uprawniona jest do naprawienia popełnianego przez siebie błędu. Należy zatem uwzględnić skutki, jakie wywołałoby unieważnienie aktu prawa miejscowego.

Dodała, że w przypadku uchwały nr XXIV/156/2020 Rada Miejska Ząbkowic Śląskich wprowadziła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, podczas gdy identyczny wzór deklaracji wprowadzono na tej samej sesji uchwałą XXIV/155/2020 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia wzorów formularzy informacji i deklaracji podatkowych. Oznaczało to, że na tej samej sesji Rada Miejska wprowadziła takie same w treści deklaracje w dwóch odrębnych uchwałach, przy czym były one merytorycznie prawidłowe. W uchwale XXIV/156/2020 nie stwierdzono naruszenia prawa, w związku z tym nie wprowadzono projektu rozstrzygnięcia nadzorczego Kolegium. Uznano jednak, że dla jasności i przejrzystości przepisów należałoby zaproponować wyeliminowanie niejako „zdublowanej” deklaracji (aby ten sam zakres regulacji nie był regulowany podwójnie w dwóch odrębnych aktach prawa miejscowego).

Ponadto wskazała, że decyzję o stwierdzeniu nieważności uchwały lub stwierdzeniu w niej nieistotnego naruszenia prawa Kolegium RIO podejmuje jedynie w przypadku skierowania przez członka Kolegium projektu rozstrzygnięcia nadzorczego. W przypadku uchwały Rady Gminy Jerzmanowa nr XXV/177/2020 decyzję o niestwierdzeniu nieważności podjęło Kolegium Izby, gdyż w tym przypadku projekt rozstrzygnięcia nadzorczego został przedstawiony na posiedzeniu Kolegium RIO przez członka Kolegium dokonującego oceny. Przed posiedzeniem Kolegium do RIO wpłynęło pismo Wójta Gminy Jerzmanowa, w którym poinformowano o możliwym uchyleniu uchwały XXV/177/2020 we własnym zakresie na najbliższej sesji Rady Gminy, która miała odbyć się w czerwcu 2020 r., tj. przed dniem obowiązywania przedmiotowej uchwały (ustalonym nieprawidłowo na dzień 1 lipca 2020 r.).

W odniesieniu do ww. wyjaśnień, NIK wskazuje, że postępowanie RIO polegające na niewydaniu rozstrzygnięć stwierdzających nieważność uchwał w związku ze zobowiązaniem się j.s.t. do dokonania ich zmiany lub uchylenia nie miało umocowania w przepisach u.s.g., ponieważ ustawodawca nie przewidział możliwości zaniechania podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku stwierdzenia, że akt prawa miejscowego narusza prawo. Stosownie do postanowień art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie gminy sprzeczne z prawem (w stopniu istotnym) są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Przywołany powyżej przepis nie daje Kolegium RIO kompetencji do zaniechania (odstąpienia od) wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, nawet w sytuacji zobowiązania się przez j.s.t. do dokonania zmiany uchwały lub jej uchylenia we własnym zakresie. Dodać przy tym należy, że uchylenie uchwały ma skutek *ex nunc*, podczas gdy stwierdzenie nieważności uchwały *ex tunc*.

Również Europejska Karta Samorządu Lokalnego nie upoważnia Kolegium RIO do niewydania rozstrzygnięcia w sprawie nieważności uchwały niezgodnej z prawem.

Stanowi ona, że wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji i w ustawie (art. 8 ust. 1 Karty). Z kolei art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

(akta kontroli t. II str. 47-151, 197-202, 316-343, t. III. str. 61-75)

3.5. Kolegium RIO nie podejmowało uchwał w sprawie umorzenia prowadzonych postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego, w przypadkach w których stały się one bezprzedmiotowe na skutek m.in. uchylenia wadliwego aktu prawa miejscowego przez j.s.t. przed upływem 30-dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego.

RIO nie kierowało do j.s.t. zawiadomień w tej sprawie w tego rodzaju przypadkach. Prezes RIO wyjaśniła przy tym, że Izba nie podejmowała takich działań, wskazując podobne przyczyny tej sytuacji jak przywołane w pkt 3.1. wystąpienia pokontrolnego, w odniesieniu do braku kierowania przez RIO do j.s.t. zawiadomień w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego.

(akta kontroli t. II str. 2, 18, 25, 26, 30, 47-151, 197-202, t. III str. 2, 8)

3.6. W każdym z badanych 59 przypadków wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez Kolegium RIO, oraz 33 przypadków wskazania dotyczącego stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa, zostały one wydane w terminie nie dłuższym niż 30 dni od wpływu uchwały organu stanowiącego j.s.t. do RIO.

(akta kontroli t. III str. 351-402, t. IV str. 1-463, t. V str. 1-37)

3.7. Z przeprowadzonego w toku kontroli NIK badania próby 60 aktów prawa miejscowego j.s.t., co do których RIO nie stwierdziła nieprawidłowości, wynika, że w każdym z tych przypadków *Karty badania uchwał różnych* zostały sporządzone przez członków Kolegium RIO z datą wskazującą zakończenie procesu oceny przez członka Kolegium RIO przed upływem 30 dni od daty wpływu do RIO aktu prawa miejscowego.

W 55 przypadkach z ww. 60, akty prawa miejscowego j.s.t. zostały wymienione w załącznikach do protokołów posiedzeń Kolegium RIO, jako uchwały co do których nie stwierdzono naruszenia prawa, które to posiedzenia odbyły się przed upływem 30 dni od wpływu tych aktów prawa miejscowego do RIO.

W czterech przypadkach akty prawa miejscowego zostały wymienione w załącznikach do protokołów posiedzeń Kolegium RIO⁷⁶, które to posiedzenia odbyły się po upływie 30 dni od wpływu tych aktów prawa miejscowego do RIO⁷⁷.

Z danych zawartych w SysRIO, jak i w kartach oceny wynikało, że w każdym z tych czterech przypadków proces oceny członkowie Kolegium, którzy zajmowali się tymi uchwałami, zakończyli przed upływem 30 dni od daty wpływu aktu prawa miejscowego j.s.t. do RIO. Członkowie Kolegium RIO w sformułowanych przez siebie ocenach uznali te uchwały za zgodne z prawem.

Prezes RIO wyjaśniła m.in., że uchwały j.s.t. uznane za zgodne z prawem ujmowane były w wykazie uchwał zgodnych z prawem stanowiącym załącznik do protokołu kolejnego (najbliższego) posiedzenia Kolegium RIO, a posiedzenie może zostać wyznaczone po upływie 30 dni od daty wpływu uchwały do RIO.

(akta kontroli t. II str. 47, 158-163, 204-207, 211, 214-229, t. V str. 43-45)

W jednym przypadku, akt prawa miejscowego j.s.t.⁷⁸, pomimo pisemnego uznania go przez członka Kolegium Izby w *Karcie badania uchwał różnych* za zgodny

⁷⁶ Obejmujących m.in. uchwały i zarządzenia, w przypadku których Kolegium Izby nie stwierdziło naruszenia prawa.

⁷⁷ Posiedzenia te odbyły się w przypadku uchwał: [1] Rady Gminy Lubin nr XIX/182/2020 – 35 dni od wpływu uchwały do RIO; [2] Rady Gminy Bolesławiec nr XX/238/21 – 36 dni od wpływu uchwały do RIO; [3] Rady Gminy Chojnów nr XXXV.255.2021 – 34 dni od wpływu uchwały do RIO; [4] Rady Gminy Męcinka nr XVII/133/2020 – 33 dni od wpływu uchwały do RIO.

⁷⁸ Uchwała Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich nr XXV/214/20 z dnia 24 września 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty.

z prawem nie został zgłoszony na posiedzenie Kolegium RIO. Przyczyną tej sytuacji był fakt, że członek Kolegium, który zajmował się oceną tego aktu, po zakończeniu jego badania, omyłkowo wskazał w SysRIO opcję „nie podlega nadzorowi RIO”.

(akta kontroli t. II str. 47, 159, 160, 207, 211, 214, 224, 227, t. V str. 43-45)

3.8. W latach 2019-2021⁷⁹ Izba nie kierowała do WSA skarg na akty prawa miejscowego j.s.t.

(akta kontroli t. I str. 5, 18)

3.9. Badaniem kontrolnym NIK dotyczącym jednolitości dokonywanych przez RIO ocen aktów prawa miejscowego j.s.t. przekazanych do Izby w latach 2019-2021 objęto:

- w zakresie dotyczącym opłat określonych w ustawie o gospodarowaniu odpadami komunalnymi: 30 uchwał j.s.t., w stosunku do których Kolegium RIO wydało rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności (o których była mowa w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia); 30 uchwał j.s.t., w stosunku do których Kolegium RIO wydało wskazania w sprawie stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa (o których była mowa w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) oraz 30 uchwał j.s.t. w stosunku do których RIO nie stwierdziło naruszenia prawa;
- w zakresie dotyczącym zasad i zakresu przyznawania dotacji na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska: 29 uchwał j.s.t., w stosunku do których Kolegium RIO wydało rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności; trzy uchwały j.s.t., w stosunku do których Kolegium RIO wydało wskazania w sprawie stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa (o których była mowa w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) oraz 30 uchwał j.s.t., w stosunku do których RIO nie stwierdziło naruszenia prawa.

(akta kontroli t. III str. 351-387, t. V str. 1-34)

W wyniku badania kontrolnego NIK ustalono m.in., że w uchwale nr 48/2019 Kolegium RIO z dnia 18 marca 2019 r. stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego j.s.t.⁸⁰ w związku z istotnym naruszeniem art. 403 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska poprzez zawężenie ustawowych kategorii ewentualnych beneficjentów dotacji, poprzez nieuprawnione ograniczenie, że o dotację nie mogą się ubiegać osoby fizyczne będące przedsiębiorcami, które realizują inwestycję związaną ze zmianą systemu ogrzewania w lokalu mieszkalnym lub domu jednorodzinnym, wykorzystywanym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Z kolei w przypadku trzech innych uchwał j.s.t.⁸¹ zawierających podobne postanowienia, uznane zostały one w RIO za zgodne z prawem.

Prezes RIO wyjaśniła m.in., że „(...) po podjęciu w dniu 18 marca 2019 r. uchwały nr 48/2019 kwestia ograniczeń podmiotowych przy udzielaniu dotacji, w kontekście ich wpływu na naruszenie ustawowo określonych zasad ich udzielania, stała się przedmiotem ponownych rozważań na posiedzeniu w dniu 27 marca 2019 r. przy okazji badania kwestii zgodności z prawem kolejnych aktów prawa miejscowego (projekt nr 82). Kolegium uznało ostatecznie dopuszczalność takich rozwiązań.”.

⁷⁹ Według stanu na 9 września 2021 r.

⁸⁰ Uchwała nr IV/32/19 Rady Gminy w Kunicach z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę nr XXXIX/243/2018 Rady Gminy Kunice z dnia 14 września 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Kunice na dofinansowanie przedsięwzięć związanych z ograniczeniem niskiej emisji na obszarze Gminy Kunice.

⁸¹ [1] Uchwała nr VII/48/2019 Rady Gminy Stoszowice z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie zasad i trybu udzielenia dotacji na dofinansowanie przedsięwzięć związanych z budową studni wierconych na potrzeby własnego gospodarstwa w roku 2019 na terenie wsi Lutomierz – Kolonia; [2] uchwała nr XIX/109/19 Rad Gminy Kotla z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Kotla; [3] uchwała nr XIX/182/2020 Rady Gminy Lubin z dnia 11 maja 2020 r. w sprawie określania zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Lubin na dofinansowanie przedsięwzięć służących ochronie powietrza realizowanych w granicach administracyjnych Gminy Lubin, obejmujących trwałą zmianę systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym.

Analiza dokumentacji sprawy przez NIK wskazuje, że w przywołanym przypadku Kolegium RIO przyjęło uchwałę w odmiennym kształcie od przygotowanego na posiedzenie projektu, gdyż odstąpiono od projektowanego stwierdzenia istotnego naruszenia prawa w zakresie dotyczącym podmiotów uprawnionych do ubiegania się o przyznanie dotacji (w konsekwencji Kolegium RIO stwierdziło nieważność ocenianego aktu prawa miejscowego w części, a nie w całości – jak przewidywał projekt).

(akta kontroli t. II str. 6-7, 33-34, 41, 47, 158, 192-195, t. V str. 1-42, 46-47)

W przypadku jednej z 30 badanych uchwał dotyczącej zasad i zakresu dotacji przyznawanych na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska, co do których w RIO uznano, że nie naruszają one prawa – tj. w przypadku uchwały nr XXX/174/21 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 30 marca 2021 r. *w sprawie zasad przyznawania dotacji ze środków budżetu gminy mieszkańcom Gminy Gryfów Śląski na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Gryfów Śląski, sposobu rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania objętego dotacją* – w wyniku kontroli NIK stwierdzono, że wynik oceny tej uchwały był niejednorodny z ocenami innych podobnych aktów prawa miejscowego, w przypadku których Kolegium RIO stwierdzało nieważność badanych uchwał. W odniesieniu do przywołanej uchwały dotyczyło to poniższych dwóch zagadnień, co do których w treści tej uchwały odniósł się organ stanowiący j.s.t., tj.:

- a) momentu ponoszenia/kwalifikowalności kosztów na zakup i montaż przydomowej oczyszczalni ścieków (§ 2 ust. 2 lit. f w zw. z § 3 ust. 3 Regulaminu w zw. z pkt 3 załącznika nr 1 do Regulaminu⁸², a także § 1 ust. 4 Regulaminu), dla którego to zagadnienia wynik oceny przywołanej uchwały w wymienionym aspekcie (moment ponoszenia/kwalifikowalność kosztów) był odmienny od wyników oceny innych 15 uchwał⁸³. W odniesieniu do 15 uchwał, Kolegium RIO stwierdzało istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, co wynikało z zawarcia w tych uchwałach postanowień wskazujących na refundację kosztów poniesionych przed przyjęciem uchwały organu stanowiącego j.s.t./zawarciem z dotowanym umowy. Natomiast w przywołanej powyżej uchwale Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski wskazano m.in. na załączanie do wniosków o przyznanie dotacji imiennych faktur lub rachunków na zakup i montaż przydomowej oczyszczalni ścieków wraz z potwierdzeniem zapłaty.
- b) ustalenia postanowień umowy pomiędzy organem wykonawczym j.s.t. i wnioskodawcą/dotowanym (załącznik nr 3 do Regulaminu przyznawania dotacji na przydomowe oczyszczalnie ścieków, który to Regulamin stanowił załącznik do przywołanej uchwały), dla którego to zagadnienia wynik oceny przez RIO przywołanej uchwały w wymienionym aspekcie (ustalenie postanowień umowy pomiędzy organem wykonawczym j.s.t. i wnioskodawcą/dotowanym) był odmienny od wyników oceny innych sześciu uchwał⁸⁴. W odniesieniu do sześciu uchwał Kolegium RIO stwierdziło

⁸² W którym wskazano na załączanie przez wnioskodawców: imiennych faktur lub rachunków na zakup i montaż przydomowej oczyszczalni ścieków wraz z potwierdzeniem zapłaty.

⁸³ Np.: [1] uchwały nr VI/45/19 Rady Gminy Gromadka z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz sposobu jej rozliczenia (w odniesieniu do której została wydana uchwała nr 119/2020 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 28 października 2020 r.); [2] uchwały nr XXX/220/21 Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie: zasad udzielenia i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Dzierżoniów na dofinansowanie przedsięwzięć polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków (w odniesieniu do której została wydana uchwała nr 29/2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 22 kwietnia 2021 r.).

⁸⁴ Uchwał: [1] nr VI/46/2019 Rady Gminy Wińsko z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu postępowania przy udzieleniu i rozliczaniu dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Wińsko; [2] nr VII/63/19 Rady Gminy Żurawina z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia zasad dotacji celowej z budżetu gminy do wymiany źródeł ciepła w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza na terenie gminy Żurawina;

naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych w związku z kształtowaniem w tych uchwałach przez organ stanowiący j.s.t. postanowień umowy pomiędzy organem wykonawczym j.s.t. a dotowanym.

(akta kontroli t. II str. 492-502, t. V str. 1-34)

Prezes RIO wyjaśniła, że o odmienności ocen można mówić wyłącznie w sytuacji „(...) gdy ocenie jest poddawany tożsamy przedmiot. Dotyczy to treści uchwały – znaczenia poszczególnych regulacji na tle całokształtu jej postanowień, okoliczności podjęcia uchwały, stanu prawnego, w którym jest oceniana. Podkreślenia wymaga jednocześnie, że decyzja o stwierdzeniu nieważności uchwały stanowi wynik głosowania poszczególnych członków Kolegium, którzy – jak stanowi art. 15 ust. 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawisli i podlegają jedynie ustawom. Nadto podkreślenia wymaga, że prawidłowość ocen dokonywanych przez Kolegia Regionalnych Izb Obrachunkowych sprawowana jest przez sądy administracyjne w ramach ewentualnych postępowań sądowo-administracyjnych.”.

Odnosząc się do przywołanych wyjaśnień NIK wskazuje, że możliwość zaistnienia rozbieżności w orzecznictwie jest nieodłączną konsekwencją systemu opartego na sieci organów, których członkom ustawa przyznaje atrybut niezawisłości w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych. Niemniej występowanie sytuacji wydawania rozbieżnych rozstrzygnięć wobec j.s.t. w zbliżonych lub analogicznych stanach faktycznych i prawnych może rodzić stan niepewności prawnej, a także niepożądanego różnicowania sytuacji faktycznej i prawnej adresatów aktów prawa miejscowego.

Ponadto w odniesieniu do powyższych przypadków Prezes RIO wyjaśniła odpowiednio:

- a) „W orzecznictwie prezentowane są zróżnicowane poglądy w kwestii finansowania wydatków już poniesionych i udokumentowanych przez wnioskodawców. Jako przykład należy podać wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 lutego 2012 r. (sygn. akt I SA/KR 1773/11). Ponadto w ocenianej regulacji nie dopuszczono finansowania przedsięwzięć wykonanych przed wejście w życie przedmiotowej uchwały, nie ma też miejsca automatyzm finansowania, a zatem j.s.t. nie jest pozbawiona możliwości wyboru spośród wnioskodawców. (...) Przyjęty sposób finansowania tworzy bodźce do finansowania przedsięwzięć, nie jest zaś prostym mechanizmem refundującym, co miałyby miejsce, gdyby j.s.t. zdecydowała o refundowaniu wydatków poniesionych w latach ubiegłych, przed wejściem w życie uchwały.”.

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK podkreśla, że w uchwałach Kolegium RIO (odnoszących się do innych aktów prawa miejscowego j.s.t.) wskazywano na brak możliwości sfinansowania przedsięwzięć przy założeniach określonych tak, jak w przypadku uchwały Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski – tj. nie tylko przed przyjęciem uchwały organu stanowiącego j.s.t., lecz także przed złożeniem wniosku/podpisaniem umowy. Zasadność

[3] nr 0007.VIII.59.2019 Rady Miejskiej w Złotorzy z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielenia dotacji na likwidację pieca na paliwo stałe i zamianę na kocioł ekologiczny ze środków własnych Gminy Miejskiej Złotorzy; [4] nr VI/45/19 Rady Gminy Gromadka z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz sposobu jej rozliczenia (w odniesieniu do której została podjęta uchwała nr 119/2020 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 28 października 2020 r.); [5] nr XXX/220/21 Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie: zasad udzielenia i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Dzierżoniów na dofinansowanie przedsięwzięć polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków oraz [6] nr XL/421/21 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych dla osób fizycznych na dofinansowanie z budżetu Gminy Środa Śląska prac obejmujących wymianę źródła ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego.

takiego stanowiska Kolegium RIO argumentowało orzecznictwem sądowym, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tytułem przykładu wskazać należy, że w uchwale Kolegium RIO nr 29/2021 z dnia 22 kwietnia 2021 r.⁸⁵ (w której Kolegium RIO stwierdziło istotne naruszenie prawa w tym względzie) wskazało m.in.: „(...) *Postanowienia wprowadzonych uchwałą zasad, przewidujące dofinansowanie kosztów inwestycji poprzez zwrot kosztów zadania poniesionych przed złożeniem wniosków, a tym samym przed podpisaniem umowy, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 5 p.o.ś. w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 u.f.p. Na zasadność powyższego podejścia wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17). (...)*”.

- b) *„Załącznik odnoszący się do postanowień umowy nie zawiera regulacji kreujących katalog elementów umowy odmiennych niż wskazane przez ustawodawcę w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...). Nie narusza on też kompetencji organu wykonawczego j.s.t., który projekt ww. uchwały przygotował, a ponadto jest zobowiązany do przestrzegania art. 250 ustawy o finansach publicznych.”*

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że wzór umowy stanowił załącznik nr 3 do uchwały Rady Miejskiej Gryfów Śląski, a stosownie do uchwał Kolegium RIO podejmowanych w odniesieniu do uchwał j.s.t. dotyczących podobnej materii organ stanowiący j.s.t. nie ma prawnych kompetencji kształtowania postanowień umowy dotacji pomiędzy organem wykonawczym j.s.t. a dotowanym. Ponadto w uchwale Kolegium RIO nr 29/2021 z dnia 22 kwietnia 2021 r.⁸⁶ (w której Kolegium RIO stwierdziło istotne naruszenie prawa w tym względzie) argumentowano m.in., że z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie wynikają dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kompetencje do ustalania postanowień umów zawieranych z podmiotami otrzymującymi dotacje, a o legalności aktów prawa miejscowego decyduje zarówno formalna zgodność z ustawą, jak i nieprzekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do ich ustanowienia.

(akta kontroli t. II str. 42-43, 153-154, 429-503, t. IV str. 31-138, 124-200, 254-463, t. V str. 1-42)

Ponadto w przypadku dwóch uchwał: [1] nr 0007.VIII.59.2019 Rady Miejskiej w Złotorzy z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielenia dotacji na likwidację pieca na paliwo stałe i zamianę na kocioł ekologiczny ze środków własnych Gminy Miejskiej Złotorzy (uchwała nr 90/2019 Kolegium RIO z 3 lipca 2019 r.) oraz [2] nr VIII/61/2019 Rady Powiatu Głogowskiego z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (uchwała nr 97/2019 Kolegium RIO z 17 lipca 2019 r.), w których treści organy stanowiące j.s.t. zobowiązały wnioskodawców/dotowanych do wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych, wynik ich oceny przez Kolegium RIO skutkował stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa w przywołanym aspekcie, a tym samym był odmienny od wyniku oceny dokonanej w stosunku do 12 innych

⁸⁵ Dotyczącej uchwały nr XXX/220/21 Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie: zasad udzielenia i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Dzierżoniów na dofinansowanie przedsięwzięć polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków.

⁸⁶ Dotyczącej uchwały nr XXX/220/21 Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie: zasad udzielenia i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Dzierżoniów na dofinansowanie przedsięwzięć polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków.

uchwał j.s.t.⁸⁷ zawierających podobne postanowienia, w przypadku których nie stwierdzono w wyniku ich oceny w RIO naruszenia prawa w tym względzie. W wyniku oceny przywołanych dwóch uchwał, Kolegium RIO stwierdzało m.in. istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 6 RODO⁸⁸ argumentując to faktem, że zgoda jest jednym z możliwych, ale nie jedynym warunkiem legalizującym przetwarzanie danych. Kolegium RIO w tych okolicznościach uznało, że nie jest zasadne jej pozyskiwanie, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków wskazanych w przytoczonych powyżej przepisach, np. gdy przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub gdy przetwarzanie jest niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy.

W przypadku 12 uchwał j.s.t. (przywołanych powyżej) zawierających podobne postanowienia, Kolegium RIO takiego naruszenia nie stwierdziło wydając rozstrzygnięcia nadzorcze z innych względów⁸⁹ (w przypadku czterech uchwał) bądź przyjmując te uchwały bez uwag (w przypadku ośmiu uchwał).

Prezes RIO wyjaśniła m.in., że wynik oceny wyrażony w dwóch rozstrzygnięciach Kolegium RIO stanowił odmienny od dotychczasowego sposób podejścia do ww. zagadnienia. Prezes RIO dodała również, że przyjęty przez Kolegium Izby kierunek orzekania w ww. sprawach wyrażał sposób w jaki zakwalifikowana została w tym względzie większość aktów prawa miejscowego. Prezes RIO dodała również, że wymienione orzeczenia nie miały charakteru przesądzającego co do oceny ww. zagadnienia w ramach sprawowanego nadzoru.

⁸⁷ [1] uchwała nr IV/32/19 Rady Gminy w Kunicach z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę nr XXXIX/243/2018 Rady Gminy Kunice z dnia 14 września 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Kunice na dofinansowanie przedsięwzięć związanych z ograniczeniem niskiej emisji na obszarze Gminy Kunice (w odniesieniu do tej uchwały zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze – Uchwała nr 48/2019 Kolegium RIO z 18 marca 2019 r.); [2] uchwała nr VI/46/2019 Rady Gminy Wińsko z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu postępowania przy udzieleniu i rozliczaniu dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Wińsko (Uchwała nr 52/2019 Kolegium RIO z 27 marca 2019 r.); [3] uchwała nr VIII/40/2019 Rady Gminy Janowice Wielkie w związku z wymianą kotłów lub pieców w lokalach mieszkalnych na instalacje przyjazne środowisku (Uchwała nr 104/2019 Kolegium RIO z 31 lipca 2019 r.); [4] uchwała nr 141/VIII/2019 Rady Miejskiej w Żiębicach z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Żiębice na dofinansowanie przedsięwzięć służących ochronie powietrza (Uchwała nr 19/2020 Kolegium RIO z 29 stycznia 2020 r.); oraz uchwały uznane za zgodne z prawem: [5] uchwała nr V/33/1029 Rady Gminy Świdnica z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania dotacji celowej w 2019 roku na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze, w celu uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Świdnica; [6] uchwała nr V/29/2019 Rady Gminy w Osiecznicy z dnia 26 lutego 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub szczelnych zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowo-gospodarcze na terenie Gminy Osiecznica oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczenia; [7] uchwała nr XXII/158/2020 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 25 czerwca 2020 roku w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania i rozliczania dotacji ze środków budżetu Gminy Żarów na dofinansowanie przedsięwzięć polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków; [8] uchwała Nr XXIII/246/2020 Rady Miasta Oleśnicy z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie inwestycji obejmujących wykonanie instalacji fotowoltaicznych na terenie Gminy Miasta Oleśnicy; [9] uchwała Nr XXIV/269/2020 Rady Miasta Oleśnicy z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie inwestycji obejmujących wykonanie instalacji fotowoltaicznych na terenie Gminy Miasta Oleśnicy; [10] uchwała nr XXVII/202/21 Rady Gminy Sulików z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Sulików na zadania służące ograniczeniu niskiej emisji, polegające na zmianie systemu ogrzewania w ramach programu priorytetowego pn. „Ograniczenie niskiej emisji na obszarze województwa dolnośląskiego–Edycja III” przy wsparciu finansowym Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu; [11] uchwała nr XXVII/238/2021 Rady Gminy Żukowice z dnia 26 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Żukowice na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub budowę bezodpływowych zbiorników na ścieki bytowe na terenie Gminy Żukowice oraz sposobu jej rozliczenia; [12] uchwała nr XLV/272/2021 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy udzieleniu dotacji celowej na dofinansowanie zadań inwestycyjnych związanych z ograniczeniem niskiej emisji na terenie Gminy Świebodzice.

⁸⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych); Dz.U. UE. L 119, s. 1 ze zm.).

⁸⁹ Kolegium RIO stwierdzało istotne naruszenie prawa w innym zakresie.

NIK wskazuje, że pożądanym stanem jest sytuacja, w której akty prawa miejscowego zawierające podobne postanowienia oceniane są z zastosowaniem jednolitego podejścia interpretacyjnego.

(akta kontroli t. II str. 4-5, 32, t. III 345-354, 363-376, 519-528, t. IV str. 1-54, 139-298, t. V str. 1-34, 46-47)

3.10. W latach 2019-2021 (I półrocze) na rozstrzygnięcia Kolegium RIO dotyczące aktów prawa miejscowego organów j.s.t. w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji oraz podatków i opłat lokalnych wniesione zostały przez j.s.t. dwie skargi do WSA.

W dniu 22 czerwca 2020 r.⁹⁰ Rada Miejska Legnicy wniosła skargę na uchwałę Kolegium RIO nr 55/2020 z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Legnicy nr XVII/241/20 z dnia 24 lutego 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie opłatami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Postanowieniem z 29 października 2020 r. WSA odrzucił skargę Gminy Legnica jako wniesioną po terminie. Sąd wskazał przy tym, że z uwzględnieniem zawieszenia biegu terminu na jej wniesienie⁹¹, czynność ta powinna zostać dokonana najpóźniej 12 czerwca 2020 r.

W dniu 16 marca 2021 r. do RIO wpłynęła skarga na uchwałę Kolegium RIO nr 15/2021 z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie nr XXXIV/376/20 z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXIV/259/2020 w sprawie przyjęcia zasad udzielenia dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Szklarska Poręba na zadania służące ograniczeniu niskiej emisji, polegające na trwałej zmianie systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym na nowe, ekologiczne źródło ciepła. Sprawa zawisła przed WSA – postępowanie było w toku⁹².

W przywołanych przypadkach wniesione przez j.s.t. skargi nie były przedmiotem obrad Kolegium RIO, pomimo że stosownie do pkt 12 załącznika nr 3 do Regulaminu Organizacyjnego w przypadku skarg organów j.s.t. na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium RIO składanych do sądów administracyjnych lub konieczności złożenia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu j.s.t. Kolegium Izby podejmuje stosowne decyzje w tych sprawach na posiedzeniu.

Prezes RIO wyjaśniła m.in., że Kolegium RIO nie jest zobowiązane do wypowiedzania się w kwestiach dotyczących wypełnienia przez Izbę obowiązku nałożonego w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹³. Prezes RIO dodała przy tym, że *„Odpowiedź na skargę to jedynie pismo procesowe (w którym podtrzymywane jest stanowisko organu wyrażone w uchwale o stwierdzeniu nieważności aktu prawa miejscowego)”*.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że nieprzedkładanie pod obrady Kolegium RIO kwestii odpowiedzi na skargi wniesione do WSA przez j.s.t. naruszało przywołane powyżej postanowienia Regulaminu Organizacyjnego. W tym kontekście wskazać również należy, że w odpowiedziach tych wskazywano, że były one formułowane na podstawie art. 54 § 2 w zw. z § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Stosownie do

⁹⁰ Data wpływu do RIO – 24 czerwca 2020 r.

⁹¹ Bieg terminu na wniesienie skargi uległ zawieszeniu na podstawie art. 15z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.), natomiast na podstawie art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875, ze zm.) przywołany przepis został uchylony, a zmiana w tym względzie weszła w życie z dniem 23 maja 2020 r.

⁹² Według stanu na 25 listopada 2021 r.

⁹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

powołanych przepisów skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi (§ 1) natomiast organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania (§ 2 zdanie pierwsze). Ponadto zgodnie z art. 54 § 3 (zdanie pierwsze) Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Podkreślić przy tym należy, że organem, który wydał ww. zaskarżone rozstrzygnięcia nadzorcze było Kolegium RIO, które zgodnie z art. 14 ustawy o r.i.o. jest organem RIO.

Tym samym przyjęta w RIO praktyka skutkowałą brakiem możliwości odniesienia się przez Kolegium RIO do treści wniesionej skargi przez organ Izby, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie. Ponadto taka praktyka może nie sprzyjać bieżącemu zaznajamianiu wszystkich członków Kolegium z wyrażonymi w tych skargach argumentami mającymi kwestionować prawidłowość rozstrzygnięć nadzorczych Kolegium RIO, także w kontekście stale realizowanych zadań nadzorczych dotyczących podobnych zagadnień regulowanych w aktach prawa miejscowego innych j.s.t.

Ponadto wskazać należy, że odpowiedzi na skargę podpisywane były przez Prezesa RIO, a w odpowiedziach tych wskazywano m.in. „Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu przekazuje odpowiedź na skargę (...) z wnioskiem o (...)”. Według NIK takie sformułowania stanowią kolejną przesłankę wskazującą, że kwestie te powinny być przedmiotem posiedzenia Kolegium RIO.

(akta kontroli t. I str. 19-140, t. V str. 93-94, 97)

3.11. RIO nie dysponowała dokumentacją dotyczącą przypadków, w których sąd administracyjny, rozpatrujący skargi złożone przez inne niż RIO podmioty, stwierdził nieważność w części lub w całości aktów prawa miejscowego wydanych przez organy j.s.t. dotyczących podatków i opłat lokalnych oraz zasad przyznawania dotacji.

(akta kontroli t. I str. 5, 141)

Według informacji uzyskanych przez NIK z WSA we Wrocławiu⁹⁴ do tego Sądu wpłynęła jedna skarga na akt prawa miejscowego wydany przez j.s.t. w okresie objętym kontrolą podlegający właściwości nadzorczej RIO⁹⁵. Skarga ta, wniesiona przez osobę fizyczną, dotyczyła uchwały określającej zasady i zakres przyznawania dotacji. WSA uwzględnił w części skargę na akt prawa miejscowego, stwierdzając nieważność jednego z paragrafów zaskarżonej uchwały (w zakresie w jakim pominięto przywołanie szkoły specjalnej zorganizowanej w podmiocie leczniczym w grupie podmiotów, którym może zostać udzielona dotacja), w pozostałym zakresie oddalając skargę⁹⁶.

⁹⁴ Pismo z 20 września 2021 r.

⁹⁵ Uchwałę Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIV/11/2018 Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek, trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji, w tym w zakresie danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, terminu przekazania informacji niezbędnych do naliczenia dotacji oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystywania dotacji.

⁹⁶ Wyrok z dnia 14 stycznia 2021 r. Sygn. akt III SA/Wr 137/20.

Kolegium RIO w przedmiotowej uchwale j.s.t. nie stwierdziło niezgodności z prawem (w *Karcie badania uchwał różnych* członek Kolegium wskazał, że uchwałę uznano za zgodną z prawem⁹⁷).

Prezes RIO wyjaśniła, że Izba nie jest stroną postępowania w sytuacji, gdy inny podmiot niż RIO wnosi skargę do WSA na akty prawa miejscowego podlegające nadzorowi RIO. Stronami postępowania są wówczas skarżący i j.s.t., którego akt prawa podlegał zaskarżeniu. Tylko te strony biorą czynny udział w toczącym się przed sądem postępowaniu sądowo-administracyjnym. Izba nie jest zatem zawiadamiana o toczącym się postępowaniu i nie posiada wiedzy o toczących się postępowaniach przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym.

Prezes RIO wyjaśniła, że analiza rozstrzygnięć nadzorczych i orzeczeń prowadzona jest na bieżąco przez każdego z członków Kolegium w ramach sprawowanego nadzoru nad j.s.t. (tj. każdorazowy nadzór nad uchwałą organów j.s.t. wymaga zapoznania się z rozstrzygnięciami i orzeczeniami celem wyrobienia projektu własnego stanowiska w rozstrzyganych sprawach skutkującego ewentualnym skierowaniem rozstrzygnięcia na posiedzenie Kolegium).

(akta kontroli t. I str. 5, 141, 333-342, t. III str. 15-16, 130-146)

3.12. W latach 2019-2021 (I półrocze) do RIO wpłynęło łącznie 18 skarg na uchwały j.s.t. dotyczące podatków i opłat lokalnych, w tym: trzy w 2019 r.; 14 w 2020 r. oraz jedna w I półroczu 2021 r. Spośród 18 skarg, 14 zostało uznanych przez Izbę za bezzasadne (78,8%), a cztery⁹⁸ zostały uznane za zasadne w całości (22,2%). Ponadto w przywołanym okresie do Izby wpłynęła jedna skarga na uchwałę j.s.t. w sprawie zasad udzielania dotacji, która została uznana za bezzasadną.

Skargi uznane za zasadne dotyczyły uchwały nr 273.XXVI.2020 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz w przypadku dwóch skarg dodatkowo uchwały nr 275.XXVI.2020 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości. Skargi te wpłynęły do Izby przed upływem terminu na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego przez Kolegium RIO. Zarzucono w nich m.in. dowolne określenie liczby mieszkańców zamieszkujących gminę w odniesieniu do kalkulacji stawki opłaty za gospodarowanie odpadami, błędne wyliczenie stawki opłaty i ulgi za gospodarowanie odpadami, niedochowanie procedury uchwałodawczej⁹⁹. Kolegium RIO, w podjętej uchwale nr 3/2021 z dnia 14 stycznia 2021 r., w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 273.XXVI.2020 z dnia 8 grudnia 2020 r., uzasadniając przyczyny takiego rozstrzygnięcia, wskazało m.in. na nieprawidłowości, o których była mowa w ww. skargach. Natomiast w przypadku uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 275.XXVI.2020 z dnia 8 grudnia 2020 r. Kolegium RIO stwierdziło nieistotne naruszenie prawa, a wraz z pismem informującym skarżących o wyniku oceny uchwały RIO przekazało kopię wskazania.

Zastępca Prezesa RIO wyjaśnił, że uchwała Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 273.XXVI.2020 stanowiła uchwałę zasadniczą w ww. sprawie. Wykryte nieprawidłowości nie pozwalały na pozostawienie jej w obrocie prawnym. Powyższe nie wiązało się jednak z koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 275.XXVI.2020, gdyż uchwała ta miała (z uwagi na jej przedmiot) charakter wtórny.

(akta kontroli t. I str. 141-143, 341, 346-531)

⁹⁷ Uchwała wpłynęła do RIO 23 grudnia 2019 r., a członek Kolegium dokonał oceny 3 stycznia 2020 r.

⁹⁸ Wszystkie skargi uznane za zasadne wpłynęły do RIO w 2020 r.

⁹⁹ Poprzez procedowanie projektów uchwał, które nie były ujęte w porządku obrad, a tym samym naruszeniem statutu j.s.t.

3.13. W kontrolowanym okresie¹⁰⁰ nie wystąpiły przypadki sporów kompetencyjnych pomiędzy RIO a Wojewodą Dolnośląskim w sprawie właściwości tych organów do badania aktów prawa miejscowego przesłanych przez organy j.s.t.

W wyniku analizy dat wpływu do RIO 15 uchwał, i dat przekazania tych uchwał do Wojewody Dolnośląskiego jako niepodlegających nadzorowi RIO stwierdzono, że uchwały te w 13 przypadkach przekazywane były w terminie od trzech do dziewięciu dni, w jednym przypadku po upływie 15 dni oraz w jednym przypadku po upływie 28 dni.

Prezes RIO, w sprawie uchwały przekazanej po upływie 28 dni wyjaśniła, że j.s.t. wielokrotnie stosują nieprawidłową praktykę przysyłania tych samych uchwał jednocześnie do RIO oraz Wojewody Dolnośląskiego i taka właśnie sytuacja wystąpiła w tym przypadku, a tym samym przekazanie tej uchwały do RIO nie miało wpływu na objęcie jej nadzorem przez Wojewodę.

(akta kontroli t. I str. 5, 141, t. V str. 94, 97, 128)

3.14. RIO nie dysponowała informacjami wskazującymi na wystąpienie w okresie objętym kontrolą (lub wcześniej w okresie od 2000 r.) sytuacji, w których j.s.t. i Skarb Państwa ponosiły odpowiedzialność odszkodowawczą związaną z funkcjonowaniem w obiegu prawnym sprzecznego z ustawą aktu podlegającego nadzorowi Izby, w stosunku do którego w ramach przysługujących kompetencji nie uruchomiono postępowania mającego na celu derogację wadliwego aktu z porządku prawnego lub w związku ze stwierdzeniem nieważności przez RIO prawidłowej uchwały lub zarządzenia.

(akta kontroli t. I str. 5, 141)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ramach realizacji zadań nadzorczych dotyczących oceny zgodności z prawem aktów prawa miejscowego organów j.s.t. dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji, które zostały wydane na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w RIO nie sprawdzano, czy we wszystkich przypadkach w odniesieniu do aktów prawa miejscowego j.s.t. przewidujących udzielanie pomocy *de minimis* lub pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie organy j.s.t. wywiązały się z obowiązku zgłoszenia projektów takich uchwał Prezesowi UOKiK i ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, stosownie do wymogów określonych w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej i czy organy te nie wniosły zastrzeżeń do tych projektów, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Brak tego rodzaju działań ze strony RIO stwierdzono, w przypadku dziewięciu aktów prawa miejscowego, w tym: czterech, co do których Kolegium RIO stwierdziło nieważność w całości oraz pięciu uznanych za zgodne z prawem. Należy dodać, że postępowanie RIO w takich sprawach było niejednolite, gdyż w przypadku innych czterech uchwał j.s.t. dotyczących tego samego zagadnienia objętych badaniami kontrolnymi RIO podjęło działania sprawdzające w tym zakresie.

(akta kontroli t. II str. 2-4, 31, t. II str. 46, 157-158, 183-195, 282-315, str. 345-376, 456-528, t. IV str. 1-30, 109-123, 201-271, 314-341, 362-380, 416-439, 456-480, t. V str. 1-34)

2. W siedmiu przypadkach RIO nie wydała rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do wadliwych uchwał j.s.t.¹⁰¹ stanowiących akty prawa miejscowego, w związku

¹⁰⁰ Według stanu na 14 września 2021 r.

¹⁰¹ [1] uchwała Nr L/331/20 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVI/612/2018 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie wprowadzenia i określenia stawek opłaty targowej; [2] uchwała Nr XXIV/156/2020 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 14 stycznia 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz określenia warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej; [3] uchwała Nr XIV/94/20 Rady Gminy Marciszów z dnia 31 stycznia 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami

z zobowiązaniem się j.s.t. do ich uchylenia we własnym zakresie. Uchylenie przez j.s.t. wadliwych uchwał nastąpiło w tych wypadkach po upływie od dziewięciu do 35 dni po terminie 30 dni przypadających na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez Kolegium RIO.

W ocenie NIK, było to działanie naruszające art. 91 ust. 1 u.s.g, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. W przywołanych przypadkach brak było zatem przesłanek do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, nawet w sytuacji zobowiązania się j.s.t. do dokonania zmiany uchwały lub jej uchylenia we własnym zakresie.

Dodatkowo naruszało to pkt 6 załącznika nr 3 do Regulaminu Organizacyjnego, który tożsamo określał, że członkowie Kolegium RIO badają przekazane uchwały j.s.t. w terminie 30 dni od daty ich wpływu do Izby, co zostaje potwierdzone stosowną adnotacją członka Kolegium na dołączonym do badanej uchwały j.s.t. arkuszu (karcie) oceny (kontroli). Natomiast w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, wymagającego podjęcia rozstrzygnięcia przez Kolegium, członek Kolegium badający uchwałę j.s.t. przygotowuje informację o stwierdzonym naruszeniu prawa oraz projekt rozstrzygnięcia nadzorczego na najbliższe posiedzenie Kolegium (pkt 7 tego załącznika). *Karty badania uchwał różnych*¹⁰² zostały ostatecznie sporządzone (wypełnione) po upływie 30 dni od wpływu tych uchwał do RIO, tj. dopiero po podjęciu przez j.s.t. uchwały eliminującej z obrotu prawnego badaną przez członka Kolegium uchwałę. Członkowie Kolegium nie przedłożyli projektów rozstrzygnięć nadzorczych na posiedzenie Kolegium RIO w sześciu z siedmiu tych przypadków¹⁰³.

(akta kontroli t. II str. 47-151, 197-202, 316-343, t. III. str. 61-75)

3. W przypadku uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich nr XXV/214/20 z dnia 24 września 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty w SysRIO odnotowano niewłaściwy wynik oceny tej uchwały (członek Kolegium RIO wskazał w SysRIO opcję „nie podlega nadzorowi”, zamiast opcji wskazującej zgodność uchwały z prawem), co było działaniem nierzetelnym. W konsekwencji przywołana uchwała organu stanowiącego j.s.t. nie została ujęta w wykazie zbadanych uchwał, co do których nie stwierdzono naruszenia prawa (załącznik do protokołu z posiedzenia Kolegium).

(akta kontroli t. II str. 47, 159, 160, 207, 211, 214, 224, 227)

4. W przypadku jednej z 30 badanych uchwał dotyczącej zasad i zakresu dotacji przyznawanych na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska, co do których w RIO uznano, że nie naruszają one prawa – tj. w przypadku uchwały nr XXX/174/21 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie zasad przyznawania dotacji ze środków budżetu gminy mieszkańcom Gminy Gryfów Śląski na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Gryfów Śląski, sposobu rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania objętego dotacją stwierdzono, że wynik oceny tej uchwały w dwóch aspektach (momentu ponoszenia kosztów oraz ustalenia postanowień umowy pomiędzy

komunalnymi; [4] uchwała Nr XV.93.2020 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 8 października 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik; [5] uchwała Nr XV.95.2020 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 8 października 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej; [6] uchwała Nr XXV/177/2020 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 22 kwietnia 2020 r. W sprawie obniżenia ceny skupu żyta przyjmowanego jako podstawa obliczania podatku rolnego w Gminie Jerzmanowa; [7] uchwała Nr X.62.2019 Rady Miasta Wojcieszów z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie wysokości i zasad rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących kluby dziecięce na terenie Gminy Wojcieszów.

¹⁰² Z wyłączeniem karty dotyczącej uchwały Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich XXIX/156/2020.

¹⁰³ Z wyłączeniem uchwały Rady Gminy Jerzmanowa nr XXV/177/2020.

organem wykonawczym j.s.t. i dotowanym) był niejednolity z ocenami innych aktów prawa miejscowego w podobnej materii, w przypadku których Kolegium RIO stwierdzało nieważność badanych uchwał, co wskazuje na nierzetelność postępowania przy ocenie zgodności z prawem tej uchwały.

NIK wskazuje, że pożądanym stanem jest sytuacja, w której akty prawa miejscowego, zawierające podobne postanowienia, oceniane są z zastosowaniem jednolitego podejścia interpretacyjnego.

(akta kontroli t. II str. 42-43, 153-154, 429-503, t. IV str. 31-138, 124-200, 254-463, t. V str. 1-42)

5. W przypadku uchwał: [1] nr 0007.VIII.59.2019 Rady Miejskiej w Złotoryi z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielenia dotacji na likwidację pieca na paliwo stałe i zamianę na kocioł ekologiczny ze środków własnych Gminy Miejskiej Złotoryja (uchwała nr 90/2019 Kolegium RIO z 3 lipca 2019 r.) oraz [2] nr VIII/61/2019 Rady Powiatu Głogowskiego z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (uchwała nr 97/2019 Kolegium RIO z 17 lipca 2019 r.), w których treści organy stanowiące j.s.t. zobowiązały wnioskodawców/dotowanych do wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych, wynik ich oceny przez Kolegium RIO stwierdzał istotne naruszenie prawa w przywołanym aspekcie, a tym samym był odmienny od wyniku oceny dokonanej w stosunku do 12 innych uchwał zawierających podobne postanowienia, w przypadku których nie stwierdzono w wyniku ich oceny w RIO naruszenia prawa w tym względzie. W ocenie NIK było to działaniem nierzetelnym. W wyniku oceny przywołanych dwóch uchwał, Kolegium RIO stwierdzało m.in. istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 6 RODO argumentując to faktem, że zgoda jest jednym z możliwych, ale nie jedynym warunkiem legalizującym przetwarzanie danych.

W pozostałych 12 aktach prawa miejscowego (przywołanych powyżej) zawierających podobne postanowienia takiego naruszenia nie stwierdzono.

NIK wskazuje, że pożądanym stanem jest sytuacja, w której akty prawa miejscowego zawierające podobne postanowienia oceniane są z zastosowaniem jednolitego podejścia interpretacyjnego

(akta kontroli t. II str. 4-5, 32, 345-354, 363-376, 519-528, t. IV str. 1-54, 139-298, t. V str. 1-34, 46-47)

6. Wniesione przez j.s.t., w okresie objętym kontrolą, dwie skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium RIO w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał j.s.t. nie były przedmiotem posiedzenia Kolegium RIO, pomimo że stosownie do pkt 12 Załącznika nr 3 do Regulaminu Organizacyjnego w przypadku skarg organów j.s.t. na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium RIO składanych do sądów administracyjnych lub konieczności złożenia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu j.s.t. Kolegium Izby podejmuje stosowne decyzje w tych sprawach na posiedzeniu. W konsekwencji w proces skierowania odpowiedzi na skargę nie został zaangażowany organ, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie.

(akta kontroli t. I str. 19-140, t. V str. 93-94, 97)

PODOBSZAR

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

Zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy o r.i.o. do zadań Izby należało prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej oraz szkoleniowej w zakresie zagadnień objętych przez nią nadzorem. Stosownie do Regulaminu Organizacyjnego do zadań

członków Kolegium¹⁰⁴ należało m.in. sporządzanie projektów wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych (§ 47 ust. 3 pkt 2), natomiast do zadań WIAS należało m.in. opracowanie – we współpracy z innymi komórkami – ramowego planu pracy Izby i sprawozdania z wykonania ramowego planu pracy Izby oraz działalności informacyjno-szkoleniowej (§ 61 ust. 2 pkt 7) oraz organizowanie i prowadzenie szkoleń dla j.s.t. i ich jednostek organizacyjnych (§ 61 ust. 2 pkt 11).

(akta kontroli t. I str. 152-194)

W uchwałach Kolegium RIO przyjmowanych na lata 2019-2021 w sprawie ramowego planu pracy, w tym planu kontroli¹⁰⁵ przewidziano realizację szkoleń dla przedstawicieli j.s.t., przy czym tematy uwzględnianych w tych planach szkoleń (i następnie faktycznie realizowanych) nie obejmowały zagadnień związanych z prawidłowym tworzeniem aktów prawa miejscowego j.s.t. (szkolenia te dotyczyły m.in. ram prawnych opracowania i wykonania budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej j.s.t., zamknięcia ksiąg rachunkowych oraz zagadnień związanych z zasadami sporządzania sprawozdania finansowego j.s.t.). Przywołane uchwały podejmowane były przez Kolegium RIO na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o r.i.o., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości Kolegium Izby należy m.in. uchwalanie ramowego planu pracy.

Prezes RIO wyjaśniła m.in., że ze względu na charakter przeważającej liczby wpływających do Izby uchwał i zarządzeń – które dotyczyły budżetów oraz wieloletnich prognoz finansowych j.s.t. – Izba prowadziła szkolenia dotyczące spraw budżetowych, sprawozdawczości, rachunkowości oraz tytułów dłużnych j.s.t. Dodała również, że tematyka szkoleń uwzględniała możliwości finansowe i kadrowe Izby, gdyż dochody pozyskiwane z prowadzonych przez Izbę szkoleń stanowią dochody budżetu państwa, natomiast wydatki finansowane są w ramach planu finansowego Izby. Wskazała również, że wobec braku środków na wynagrodzenie prelegentów zewnętrznych Izba wykorzystywała do prowadzenia szkoleń własne zasoby kadrowe.

NIK zauważa jednak, że w okresie objętym kontrolą w związku ze sprawowaniem nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego przez j.s.t. Kolegium RIO stwierdziło łącznie 115 przypadków nieważności aktów prawa miejscowego w zakresie dotyczącym opłat za gospodarowanie opłatami komunalnymi oraz zasad i zakresu przyznawania dotacji na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska, które to przypadki stanowiły 54,5% z 211 wszystkich rozstrzygnięć Kolegium RIO. Okoliczność ta świadczyć może o uzasadnieniu podjęcia przez RIO działalności szkoleniowej w tym zakresie, skierowanej do j.s.t.

W okresie objętym kontrolą Izba wydała na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy o r.i.o. łącznie dziewięć wyjaśnień dotyczących podatków i opłat lokalnych (w tym siedem dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) oraz siedem wyjaśnień dotyczących zasad przyznawania dotacji (w tym jedno dotyczące dotacji udzielanych na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska).

W zakresie opłaty za gospodarowanie opłatami komunalnymi wyjaśnienia dotyczyły przede wszystkim częstotliwości wywozu odpadów komunalnych z terenów niezamieszkałych, możliwości dofinansowania przez gminę gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(akta kontroli t. III str. 17-60, t. V str. 94, 98, 130)

W Izbie nie przeprowadzano analizy rodzaju i częstotliwości błędów popełnianych przez poszczególne organy j.s.t.

¹⁰⁴ Wskazanych przez Kolegium RIO, Prezesa albo koordynatora zespołu zamiejscowego.

¹⁰⁵ Uchwała nr 147/2018 Kolegium RIO z dnia 19 grudnia 2018 r., Uchwała nr 125/2019 Kolegium RIO z 11 grudnia 2019 r., Uchwała nr 132/2020 Kolegium RIO z dnia 16 grudnia 2020 r.

Prezes RIO wyjaśniła, że Izby nie mają kompetencji do uprzedniego i prewencyjnego (władczego) oddziaływania na j.s.t. Wykryte nieprawidłowości i błędy były eliminowane, co przyczyniało się do prawidłowego stanowienia prawa przez j.s.t. Dodała, że z uwagi na brak odpowiednich zasobów finansowych w Izbie nie wyodrębniono stanowiska pracy specjalizującego się w ww. analizach. Prezes wskazała ponadto, że w celu zapewnienia prawidłowego tworzenia aktów prawa miejscowego przez organy j.s.t. na stronie BIP Izba publikowała na bieżąco rozstrzygnięcia nadzorcze podejmowane przez Kolegium Izby oraz wyjaśnienia w odpowiedzi na wystąpienia podmiotów, wobec których RIO prowadzi działalność nadzorczą.

(akta kontroli t. I str. 150-151, t. III str. 15-64)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

Wnioski

1. Poinformowanie Kolegium RIO o stwierdzonych przez NIK nieprawidłowościach w zakresie związanym z oceną aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, w związku z potrzebą zapewnienia jednolitości dokonywanych przez Kolegium RIO ocen w zakresie zgodności z przepisami prawa oraz istotności stwierdzanych naruszeń prawa.
2. Podjęcie działań zmierzających do ujednolicenia w RIO praktyki weryfikacji wywiązywania się przez j.s.t. z obowiązków sformułowanych w art. 7 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.
3. Podjęcie działań na rzecz zapewnienia przeprowadzania oceny aktów prawa miejscowego w terminie 30 dni, w tym poprzez niezwłoczne przekazywanie aktów prawa miejscowego do członków Kolegium RIO.
4. Zapewnienie zamieszczenia w systemie informatycznym SysRIO zgodnego ze stanem faktycznym wyniku oceny uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich nr XXV/214/20 z dnia 24 września 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty.
5. Przedkładanie Kolegium RIO skarg wniesionych przez j.s.t. na rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium RIO celem umożliwienia podjęcia stosownej decyzji w tym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Wrocław, listopada 2021 r.

Kontrolerzy
Jakub Mucha
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis

Rafał Sudnik
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis