



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.014.01.2021

Ryszard Zajączkowski
Prezes

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Zielonej Górze
ul. Chmielna 13
65-261 Zielona Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, 65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13 (dalej: <i>RIO</i> lub <i>Izba</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Zajączkowski, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze od dnia 1 listopada 2010 r. (dalej: <i>Prezes RIO</i>)
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 były niezbędne do realizacji 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 w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Patrycja Woźniak, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LZG/79/2021 z 2 września 2021 r. 2. Mariusz Kniat, doradca prawny, na podstawie legitymacji służbowej nr 22532. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Tj. do dnia 26 listopada 2021 r.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli RIO prawidłowo sprawowała nadzór nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.), m.in. dzięki właściwej organizacji zadań w tym obszarze.

W przyjętych regulacjach wewnętrznych ustalono sposób procedowania i pracowników zaangażowanych w realizację tych zadań, a do obsługi prowadzonych postępowań nadzorczych wykorzystywano system teleinformatyczny, który umożliwiał m.in. monitorowanie terminowości podejmowanych działań.

W efekcie wszystkie objęte badaniem postępowania nadzorcze dotyczące uchwał organów j.s.t. stanowiących akty prawa miejscowego zostały przeprowadzone w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia tych uchwał. RIO wywiązywała się również z obowiązku umożliwienia udziału j.s.t. w posiedzeniach Kolegium, na których podejmowane miały być uchwały w sprawie rozstrzygnięć nadzorczych, zawiadamiając każdorazowo organ j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz informując o terminie posiedzenia Kolegium Izby.

Rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w wybranych do kontroli sprawach przyjmowane były przez Kolegium bezwzględną większością głosów przy zapewnieniu wymaganego kworum, a także zawierały prawem nakazane informacje, w tym m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Nie stwierdzono również przypadków w wybranych do kontroli sprawach dokonywania przez Kolegium RIO niejednorodnych ocen w odniesieniu do postanowień aktów prawa miejscowego regulujących tę samą sferę działalności w poszczególnych j.s.t.

Izba wywiązywała się z obowiązku, wynikającego z art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (dalej: *ustawa o r.i.o.*)⁴, dotyczącego prowadzenia na rzecz j.s.t. działalności informacyjnej, szkoleniowej i instruktażowej, przy czym niewątpliwy wpływ na częściowo ograniczony zakres i skalę działalności szkoleniowej prowadzonej w latach 2020-2021 (do 8.11.) miała sytuacja związana z pandemią COVID-19.

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

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

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

1.1. Podział zadań, kompetencji oraz zakres podległości pracowników RIO został określony w Regulaminie organizacyjnym Izby⁵. Stosownie do regulacji wewnętrznych zadania z zakresu nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy j.s.t. miały być realizowane wyłącznie i bezpośrednio przez członków Kolegium (dalej: *Kolegiant*), natomiast zadania z zakresu nadzoru nad pozostałymi uchwałami i zarządzeniami organów j.s.t. (nieposiadającymi statusu aktów prawa miejscowego) przypisano również pracownikom Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń (dalej: *WIASz*), do których zadań należała m.in. wstępna kontrola pod względem formalnym uchwał i zarządzeń organów j.s.t. wpływających do Izby.

(akta kontroli str. 16-32, 33-36)

W sprawie nieangażowania pracowników *WIASz* w proces nadzoru nad aktami prawa miejscowego Prezes wyjaśnił m.in., że: (...) *w aspekcie szerokiego katalogu zadań przypisanych WIASz aktualnie nie jest możliwe – z przyczyn organizacyjnych i finansowych – zwiększenie zakresu zadań realizowanych przez pracowników Wydziału przez poszerzenie ich zakresów obowiązków o zadania dotyczące wstępnej analizy aktów prawa miejscowego. Z oczywistych względów przyjęcie takiego rozwiązania wiązałoby się z koniecznością zwiększenia zatrudnienia w Wydziale.*

(akta kontroli str. 99-108)

Powyższe rozwiązania organizacyjne znalazły odzwierciedlenie w zakresach czynności pracowników RIO. Do obowiązków członków Kolegium należało m.in.: rozpatrywanie uchwał i zarządzeń organów j.s.t., przedstawianie na posiedzeniu Kolegium wyników analiz w ramach sprawowanego nadzoru oraz opracowywanie projektów uchwał Kolegium. Sprawy przydzielane były członkom Kolegium zgodnie ze szczegółowym podziałem poszczególnych j.s.t. pozostających w obszarze właściwości RIO⁶.

(akta kontroli str. 3-15)

Sposób realizacji poszczególnych zadań w zakresie wykonywania nadzoru nad uchwałami i zarządzeniami j.s.t. został uregulowany zarządzeniem Prezesa Izby Nr 16 z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie podziału zadań i organizacji procesu badania nadzorczego oraz organizacji posiedzeń Kolegium RIO⁷, w którym w szczególności zdefiniowano poszczególne czynności do wykonania, terminy ich wykonania⁸ oraz osoby za nie odpowiedzialne.

(akta kontroli str. 33-36)

⁵ Wprowadzony uchwałą nr 123/2018 Kolegium RIO w Zielonej Górze z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze.

⁶ Według stanu na 30 czerwca 2021 r. poszczególnym Kolegiantom przypisano od 12 do 16 j.s.t., przy czym Prezes Izby nie posiadał żadnych przypisanych do nadzoru j.s.t., a jego Zastępca posiadał trzy j.s.t.

⁷ Dalej: *zarządzenie ws. badania nadzorczego*.

⁸ Tj. niezwłocznie, bez zbędnej zwłoki, w terminie umożliwiającym analizę i ocenę aktu z zachowaniem przewidzianego prawem terminu postępowania nadzorczego – na etapie zakładania „metryczki” uchwały/zarządzenia pracownik wprowadza do systemu datę upływu 30 dni na badanie.

Rejestry dotyczące spraw związanych z nadzorem nad aktami prawa miejscowego, w latach objętych kontrolą, prowadzone były z wykorzystaniem systemów komputerowych – *Proton*, a od października 2019 r. systemu *e-Nadzór*⁹. System *Proton* umożliwiał ewidencję i przekazywanie sprawy poszczególnym dysponentom, a *e-Nadzór* pozwalał na kompleksową realizację procesu badania aktów prawnych. W modelu procesu postępowania¹⁰ określono poszczególne czynności m.in.: rejestrację dokumentu, opis aktu, dekretację, wstępną analizę prawną, ustalenie proponowanego rozstrzygnięcia, a system posiadał funkcje umożliwiające m.in.: sporządzanie pism do j.s.t. z zapytaniem (i obsługą odbioru odpowiedzi), notatki, konsultacje między członkami Kolegium, sporządzenie projektu uchwały, sporządzenie zaproszenia j.s.t. na posiedzenie Kolegium.

(akta kontroli str. 37-52)

Ustalono¹¹, że wpływający do RIO akt prawa miejscowego był: 1) rejestrowany w systemie 2) dekretowany przez pracownika sekretariatu lub automatycznie, dzięki wykorzystaniu reguł utworzonych przez administratora, przydzielany konkretnemu Kolegiantowi. W systemie rejestrowana była data przekazania i odebrania dokumentu przez członka Kolegium. System umożliwiał zamieszczenie przez Kolegianta (referenta danej uchwały) notatek (uwag). Przed przekazaniem (dołączeniem) uchwały do danego posiedzenia Kolegium konieczne było określenie proponowanego rozstrzygnięcia (również w przypadku uchwał, wobec których Kolegiant nie stwierdził naruszenia prawa tj. *bez uwag*). W sytuacji zidentyfikowania przez członka Kolegium niezgodności uchwały z prawem i potrzeby wydania rozstrzygnięcia nadzorczego dla badanego aktu prawa miejscowego, oznaczał on w systemie taką sprawę jako „Projekt uchwały”, który przesyłany był pocztą elektroniczną do pozostałych członków Kolegium i pracownika obsługującego posiedzenia Kolegium.

(akta kontroli str. 51-52, 111-113)

Jednocześnie ustalono, że w ww. systemie nie było możliwości wprowadzenia przez Kolegianta daty zakończenia przez niego badania aktu prawa miejscowego (brak takiej funkcjonalności).

Zastępca Prezesa RIO wyjaśniła, że *Wskazywanie daty proponowanej oceny aktu prawa miejscowego z punktu widzenia procesu nadzorczego prowadzonego przez RIO jest zbędne. Izba ma 30 dni na zbadanie uchwał i zarządzeń i do tego czasu muszą znaleźć się one w porządku obrad Kolegium. System e-Nadzór przewiduje jedynie wskazanie proponowanego rozstrzygnięcia, a nie przewiduje daty dokonania tej czynności. Niemniej jednak należy zauważyć, że brak wskazania proponowanego wyniku badania (bez wymogu wskazywania daty dokonania tej czynności) nie pozwoli dodać danej uchwały czy zarządzenia do konkretnego posiedzenia Kolegium. Tym samym dokonanie takiej wstępnej oceny i wskazanie proponowanego rozstrzygnięcia uchwał i zarządzeń jest warunkiem procedowania ich na Kolegium.*

(akta kontroli str. 513-514)

⁹ Ponieważ skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze wpływały w wersji papierowej rejestr skarg oraz dokumentacja postępowania (m.in.: odpis skargi, odpowiedź na skargę, pełnomocnictwo, korespondencja z WSA, orzeczenie z uzasadnieniem) w całym okresie objętym kontrolą prowadzone były w systemie *Proton*.

¹⁰ W załączniku nr 2 do umowy nr 241/8/2019 z dnia 12 sierpnia 2019 r. na zakup systemu *e-Nadzór*.

¹¹ Na podstawie oględzin funkcjonujących w RIO systemów informatycznych – *e-Nadzór* oraz *Proton*.

Ww. systemy umożliwiały Kierownictwu RIO bieżące monitorowanie terminowości podejmowanych działań, a także ustalenie etapu i wyników prowadzonej weryfikacji aktów¹².

(akta kontroli str. 51-52, 111-113)

1.2. W poszczególnych latach objętych kontrolą wielkość zatrudnienia w RIO była na zbliżonym poziomie (wahała się w przedziale od 47 do 48 osób), przy czym bezpośrednio realizacją zadań dotyczących oceny zgodności z prawem aktów prawa miejscowego zajmowali się wyłącznie członkowie Kolegium.

Liczba Kolegiantów była stała i wynosiła dziewięć osób (wszyscy byli pracownikami etatowymi), co odpowiadało limitowi liczby członków Kolegium określonego dla RIO w załączniku 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izby, liczby członków kolegium i trybu postępowania¹³ (dalej: *rozporządzenie Rady Ministrów*).

W całym okresie objętym kontrolą, członkami Kolegium były osoby spełniające wymogi określone w przepisie art. 15 ust. 8 pkt 3 ustawy o RIO, tj.:

- cztery osoby posiadające wykształcenie prawnicze, w tym dwie osoby posiadające uprawnienia radcy prawnego,
- cztery osoby posiadające wykształcenie zarówno prawnicze, jak i administracyjne,
- jedna osoba posiadająca wykształcenie administracyjne.

(akta kontroli str. 114-115)

Liczba uchwał i zarządzeń j.s.t. (bez związków j.s.t.) przypadających średnio do zbadania przez jednego członka Kolegium¹⁴ w 2019 r. wyniosła 679 (w tym 53 dotyczyło uchwał j.s.t. stanowiących akty prawa miejscowego), w 2020 r. 662 (w tym 56 aktów prawa miejscowego), w I półroczu 2021 r. 298 (w tym 11 aktów prawa miejscowego), podczas gdy w 2004 r.¹⁵ spraw takich było średnio 451 (w tym 48 aktów prawa miejscowego). Tym samym w stosunku do 2004 r. nastąpił wzrost obciążenia Kolegiantów ww. zadaniami w roku 2019 r. o 50% (w tym o 10% w odniesieniu do aktów prawa miejscowego), a w 2020 r. odpowiednio o 47% (17%)¹⁶.

(akta kontroli str. 116-117)

Prezes RIO nie zwracał się do Prezesa Rady Ministrów o zwiększenie liczby członków Kolegium na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o RIO.

Prezes RIO wyjaśnił, że stan osobowy i powołanie na etatowego członka Kolegium wykonującego zadania w ramach stosunku pracy zabezpiecza terminowe

¹² Z poziomu Prezesa Izby, jego Zastępcy, Naczelnika WIASz i Koordynatora Oddziału Zamiejscowego w Gorzowie Wlkp. jako użytkowników systemu, widoczne były wszystkie akty prawa miejscowego i etap (w tym końcowa data wskazująca na upływ 30-dniowego terminu na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego). Możliwe było wyświetlenie widoku „Monitorowanie stanu bieżącego”, w którym widoczne były: przydzielone danej osobie i aktualnie rozpatrywane sprawy, podgląd terminów ich załatwienia oraz możliwość filtrowania spraw według różnych kryteriów.

¹³ Dz. U. Nr 167 poz. 1747.

¹⁴ Z uwzględnieniem Prezesa RIO, który nie miał przypisanych do nadzoru j.s.t. oraz Zastępcy Prezesa RIO, który posiadał przypisane do nadzoru trzy j.s.t.

¹⁵ Tj. w roku wydania rozporządzenia Rady Ministrów, określającego m.in. liczbę członków kolegium w poszczególnych województwach.

¹⁶ Bez uwzględnienia Prezesa RIO, średnia liczba uchwał i zarządzeń przypadających do zbadania dla jednego Kolegianta kształtowała się następująco: w 2004 r. – 508 (w tym 54 akty prawa miejscowego), w 2019 r. – 764 (60), w 2020 r. – 745 (63) i w I pół. 2021 r. – 335 (12,5).

i merytoryczne wykonywanie ustawowych zadań przez ten organ, a gwarancją prawidłowego wykonywania obowiązków są kwalifikacje, przygotowanie merytoryczne i doświadczenie zawodowe osób tworzących Kolegium.

(akta kontroli str. 60-67)

W RIO nie opracowywano planów szkoleń dla pracowników Izby.

Zastępca Prezesa RIO wyjaśniła, że *W pierwszej kolejności należy podnieść, że nie ma obowiązku sporządzania planów szkoleń dla pracowników. Nie dostrzegamy również konieczności lub zasadności opracowywania takich planów. Izba w Zielonej Górze jest stosunkowo niewielką instytucją, w której zapewniony jest bieżący przepływ informacji pomiędzy kierownictwem Izby, a jej pracownikami. Pracownicy mogą na bieżąco zgłaszać potrzeby szkoleniowe, które w miarę możliwości są uwzględniane. Wybór konkretnych szkoleń uwarunkowany jest przede wszystkim stale zmieniającymi się przepisami prawa i obszarami, które przysparzają największą trudności czy generują największe nieprawidłowości. Przyjęty w RIO w Zielonej Górze sposób wyboru i kierowania pracowników na konkretne szkolenia jest adekwatny do potrzeb, co potwierdzają również wyniki badań ankietowych przeprowadzanych w ramach samooceny kontroli zarządczej. Pracownicy mają zapewnioną możliwość udziału we wszystkich szkoleniach organizowanych przez RIO dla j.s.t.*

(akta kontroli str. 513-514)

W okresie objętym kontrolą członkowie Kolegium brali udział w 15 szkoleniach zewnętrznych i wewnętrznych¹⁷, m.in. z zakresu: systemu informacji prawnej (w tym monitorowanie zmian w przepisach, praca z aktem prawnym), ordynacji podatkowej, systemu e-Nadzór (m.in. realizacji procesu badania nadzorczego i jego elektronizacji), odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez samorząd, orzecznictwa w sprawie zasiłków i innych form pomocy społecznej oraz zagadnień związanych z sytuacją wywołaną pandemią tj. tarcza antykryzysowa w zakresie podatków i opłat lokalnych, rozwiązania w zakresie dochodów gmin i powiatów w dobie COVID-19, pakiet ośłonowy dla j.s.t.

Ponadto Kolegiani¹⁸ uczestniczyli w 11 szkoleniach zorganizowanych przez Izbę dla j.s.t. nawiązujących do oceny aktów prawa miejscowego. Od 2021 r. szkolenia te organizowane były w trybie zdalnym.

(akta kontroli str. 180-185)

Prezes wyjaśnił, że tematyka szkoleń wynika z zagadnień, które nasuwają najczęściej wątpliwości w działalności nadzorowanych podmiotów, zmian wprowadzanych do aktów prawnych, które mają zastosowanie w bieżącej działalności nadzorowanych jednostek (np. prawo zamówień publicznych, ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, ustawa o finansowaniu zadań oświatowych). Ze względu na obostrzenia spowodowane COVID-19 znacząco utrudniony i ograniczony został udział pracowników Izby w konferencjach, szkoleniach i naradach. Wdrożono i rozbudowano formy wsparcia technicznego w celu umożliwienia pracy zdalnej i porozumiewania się na odległość (np. wideokonferencje, webinaria) i zintensyfikowano działania w zakresie pełnej elektronizacji procesu nadzorczego.

(akta kontroli str. 60-67)

¹⁷ Z tego w roku 2019 – 8, w roku 2020 – 5 oraz w roku 2021 (do końca września) – 2. W poszczególnych szkoleniach udział brało od jednego do dziewięciu Kolegiantów.

¹⁸ W zależności od szkolenia udział brało od jednego do dziewięciu Kolegiantów.

1.3. Stosownie do wymogu określonego § 10 ust. 1 Regulaminu kontroli zarządczej RIO¹⁹ corocznie organizowano narady Prezesa z kierownikami komórek organizacyjnych i sporządzano analizę zarządzania ryzykiem obejmującą m.in. obszar – nadzór oraz monitorowanie zmian w przepisach prawa.

W zakresie nadzoru nad aktami prawa miejscowego j.s.t. określono następujące ryzyka: ryzyko dotyczące przekroczenia terminu nadzorczego w zakresie badania uchwał i zarządzeń oraz ryzyko nieprawidłowego rozstrzygnięcia nadzorczego w związku ze zmianami w przepisach prawa.

Ryzyko dotyczące przekroczenia terminu nadzorczego w 2019 r. określono na poziomie niskim, natomiast w latach 2020-2021²⁰ – na poziomie wysokim, z uwagi na pandemię. Jako działanie zaradcze każdorazowo wskazano monitorowanie terminowości badania uchwał i zarządzeń.

W przypadku monitorowania zmian w przepisach prawa, które mogłyby skutkować m.in. nieprawidłowym rozstrzygnięciem nadzorczym, ryzyko w całym okresie objętym kontrolą określono na wysokim poziomie. Jako reakcję na ograniczenie tego ryzyka wskazano e-Nadzór – Elektroniczny Nadzór Prawny, bieżącą komunikację w zakresie zmian w przepisach prawa, a także aktualizację programów informacji prawnej (Lex Omega, Legalis).

Wszystkie arkusze zarządzania ryzykiem zostały zaakceptowane przez Prezesa RIO.

(akta kontroli str. 267-335, 344-345)

W 2020 r. audytor wewnętrzny²¹ wykonał audyt kontroli zarządczej za lata 2018-2019, w wyniku którego wydał ocenę pozytywną – nie stwierdził nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej lub słabości w procedurach oraz nie wydał rekomendacji ani zaleceń.

Raporty sporządzone z wyników samooceny kontroli zarządczej za lata 2019-2020, wskazywały, że w Izbie zapewniony jest adekwatny, skuteczny i efektywny system kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 260-266, 336-343)

W RIO, regularnie w każdym roku²² odbywały się spotkania Prezesa z kierownikami komórek organizacyjnych Izby, na których omawiano realizację bieżących zadań oraz planowane działania, w tym dot. posiedzeń Kolegium czy organizowanych szkoleń.

(akta kontroli str. 346-350)

W budżecie zadaniowym Izby, jednym z zadań było zadanie pn. *Wykonywanie działań nadzorczych*. Celem zadania było zapewnienie terminowego badania uchwał i zarządzeń organów j.s.t., weryfikowanego miernikiem w brzmieniu: *liczba uchwał i zarządzeń niezbadanych w terminie*. W latach 2019-2020 wszystkie uchwały i zarządzenia zostały poddane badaniu nadzorczemu w wymaganym terminie. Monitorowaniu podlegało również zadanie pn.: *zadania nadzorczo-*

¹⁹ Zarządzenie nr 2/2011 Prezesa RIO w Zielonej Górze z dnia 19 stycznia 2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli zarządczej w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze.

²⁰ W pierwotnym arkuszu zarządzania ryzykiem na rok 2020 r. ryzyko określono na niskim poziomie; ze względu na pandemię Covid-19 w dniu 6.07.2020 r. wprowadzono zmiany w arkuszu zarządzania ryzykiem w zakresie nadzoru, kontroli, wydawania opinii i realizacji szkoleń.

²¹ W okresie objętym kontrolą audyt wewnętrzny prowadzony był w RIO przez usługodawcę niezatrudnionego w jednostce.

²² 30 spotkań w 2019 r., 13 w 2020 r. i 18 w 2021 r. (wg stanu na dzień 27.09.2021 r.), z przebiegu których sporządzono notatki służbowe.

kontrolne RIO, których celem było zapewnienie gotowości do wykonywania ustawowych zadań nadzorczo-kontrolnych. Realizacja przypisanego miernika tj. *liczba przeprowadzonych kontroli oraz objętych nadzorem uchwał i zarządzeń JST (szt.)* w roku 2019 r. wyniosła 106,75%, a w 2020 r. 97,10%, przy czym o niższej od zakładanej realizacji wskaźnika przesądziła mniejsza niż planowano liczba uchwał i zarządzeń przekazanych do nadzoru²³. Wobec powyższego w obu ww. przypadkach nie wystąpiła konieczność wdrożenia działań o charakterze nadzorczym i naprawczym.

(akta kontroli str. 166-179)

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

2.1. W latach 2019-2021 (I półrocze):

a) liczba uchwał i zarządzeń przesłanych do nadzoru RIO wyniosła ogółem 14.994²⁴ – w tym 1.080 (tj. 7,2%) stanowiły uchwały j.s.t. będące aktami prawa miejscowego, z czego 1.041 (tj. 96%), stanowiły uchwały wydane przez organy gminy – odpowiednio w latach 2019-2021 (I półrocze): 466, 481, 94. Pozostałe uchwały zostały wydane przez organy miast na prawach powiatu (łącznie 34 uchwały), organy powiatu (łącznie trzy uchwały) oraz organy województwa samorządowego (łącznie dwie uchwały). Spośród ww. aktów prawa miejscowego – 932 akty (tj. 86,3%) dotyczyły podatków i opłat lokalnych, a 148 (tj. 13,7%) zasad i zakresu przyznawania dotacji;

b) Kolegium Izby wydało 113 rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie uchwał i zarządzeń organów j.s.t., z czego 106²⁵ (tj. 83,5%), dotyczyło aktów prawa miejscowego wydanych przez organy j.s.t., w tym:

- w 72 przypadkach (55 w zakresie podatków i opłat lokalnych oraz 17 dotyczących zasad i zakresu udzielania dotacji) orzeczono w rozstrzygnięciach nadzorczych o nieważności aktu prawa miejscowego w części, a w 34 przypadkach (odpowiednio 26 i 8) w całości;
- w 81 przypadkach orzeczono nieważność aktu prawa miejscowego dotyczącego podatków lub opłat lokalnych, w tym najwięcej – 57 opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, 7 podatku od środków transportu oraz 5 podatku od nieruchomości;
- w 25 przypadkach orzeczono nieważność aktu prawa miejscowego dotyczącego zasad i zakresu przyznawania dotacji, w tym najwięcej – 12 w przypadku dotacji określonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁶ (dalej: *Prawo ochrony środowiska*), cztery w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne²⁷, trzy w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3²⁸, po dwie w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych²⁹ i innych ustawach oraz po jednym

²³ W 2019 r. planowana liczba uchwał i zarządzeń j.s.t. wyniosła 5.802, a poddana nadzorowi 6.194, a w 2020 r. odpowiednio 6.096 i 5.918 (przy czym do wartości docelowej miernika wliczano również planowaną ilość kontroli – odpowiednio 33 i 35).

²⁴ Przekazanych przez j.s.t. i związki j.s.t.

²⁵ W tym: w roku 2019 – 50, w roku 2020 – 49 oraz w 2021 (I poł.) – 7.

²⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 624, ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 75, ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1930, ze zm.

w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁰ oraz w ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych³¹;

c) w 13 przypadkach Kolegium wydało wskazanie o stwierdzeniu nieistotnego naruszenia prawa w uchwałach j.s.t. stanowiących akty prawa miejscowego, po cztery w 2019 r. i 2020 r. i pięć w I półroczu 2021 r., przy czym wszystkie te wskazania dotyczyły aktów prawa miejscowego z zakresu podatków i opłat lokalnych.

W wyniku badania w latach 2019-2021 (I półrocze) aktów prawa miejscowego wydanych przez organy j.s.t. RIO nie kierowała skarg do sądu administracyjnego w związku z upływem terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, ani nie wstrzymywała wykonywania aktów prawa.

(akta kontroli str. 119-124, 125-131)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. Izba sprawowała nadzór nad stanowieniem prawa przez organy 95 j.s.t. w tym 80 gmin, 12 powiatów, dwa miasta na prawach powiatów i jeden samorząd województwa.

(akta kontroli str. 118)

2.2. W okresie objętym kontrolą najwięcej wydanych przez Kolegium RIO rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie aktów prawa miejscowego z zakresu:

- podatków i opłat lokalnych dotyczyło uchwał j.s.t. w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (70% ogółu wydanych rozstrzygnięć nadzorczych w tym zakresie dotyczących uchwał w tej sprawie sprawach);
- zasad i zakresu przyznawania dotacji dotyczyło uchwał j.s.t. dotyczących dotacji określonych w Prawie ochrony środowiska (48% ogółu wydanych rozstrzygnięć nadzorczych w tym zakresie dotyczyło uchwał w tej sprawie).

(akta kontroli str. 126-129)

Analiza wydanych przez Kolegium RIO rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie ww. dwóch grup aktów prawa miejscowego wykazała, że:

a) w 30 wybranych do kontroli rozstrzygnięciach nadzorczych w sprawie uchwał j.s.t. dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi³² – Kolegium RIO orzekło o nieważności uchwał w części lub w całości, z uwagi m.in. na następujące naruszenia prawa:

- (25 przypadków) istotne naruszenia ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³³ (dalej: *u.c.p.g.*), polegające m.in. na: przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez wskazanie na konieczność złożenia przez mieszkańców dodatkowego oświadczenia i informacji, określeniu w uchwale terminu i warunków wypłaty wynagrodzeń inkasentów i nieprawidłowym dostosowaniu systemu gospodarowania odpadami w odniesieniu do znowelizowanych przepisów ;
- (sześć przypadków) istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 710, ze zm.

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1073.

³² Badaniem objęto 30 rozstrzygnięć nadzorczych, w tym po 14 rozstrzygnięć w sprawie uchwał organów j.s.t., które wpłynęły do RIO w 2019 r. i 2020 r. oraz dwa rozstrzygnięcia w sprawie uchwał, które wpłynęły do Izby w I półroczu 2021 r.

³³ Dz. U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.

prawnych³⁴, polegające m.in. na błędnym określeniu daty wejścia w życie uchwał, naruszającym 14-dniowy okres *vacatio legis*);

- b) w 12 wydanych rozstrzygnięciach nadzorczych w sprawie uchwał j.s.t. dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji określonych w Prawie ochrony środowiska³⁵ Kolegium RIO każdorazowo wskazywało na istotne naruszenie Prawa ochrony środowiska polegające m.in. na: wykroczeniu organu j.s.t. poza przyznane mu uprawnienie do określania zasad przyznania i rozliczania dotacji, poprzez nałożenie na beneficjenta dotacji obowiązku poddania się kontroli, wskazania na sposób użytkowania inwestycji oraz wymaganie posiadania meldunku na terenie gminy); niedookreślenie zasad udzielenia dotacji i nieprecyzyjne sformułowania, których obecność pozwalała m.in. na dowolność interpretacyjną. Dodatkowo w odniesieniu do niżej wskazanych przypadków, poza naruszeniem Prawa ochrony środowiska, wskazano na następujące naruszenia prawa:

- (pięć przypadków) istotne naruszenie ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁶ polegające m.in. na: naruszeniu zasady roczności budżetu, naruszenie zasad, przesłanek i odpowiedzialności co do ewentualnej konieczności zwrotu środków pochodzących z dotacji);
- (jeden przypadek) istotnego naruszenia ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej z uwagi na brak przedstawienia projektu uchwały do wglądu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: *Prezes UOKiK*).

(akta kontroli str. 132-139)

Ponadto w latach 2019-2021 (I półrocze) wobec siedmiu³⁷ uchwał organów j.s.t. dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji określonych w Prawie ochrony środowiska Kolegium RIO wydało wskazania w sprawie stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa³⁸. W pięciu przypadkach naruszenie prawa polegało na nieokreśleniu lub niewłaściwym określeniu formatu elektronicznego oraz układu informacji i powiązań między nimi – co było niezgodne z art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a u.c.p.g.; po jednym przypadku stwierdzono odpowiednio: brak powołania w podstawie prawnej wszystkich właściwych przepisów (tj. brak przywołania przepisu art. 6j ust. 2a u.c.p.g.) i nieprawidłowe wskazanie w pouczeniu do deklaracji stanowiącej załącznik do uchwały jednego z przepisów (wskazano art. 6c ust. 2 u.c.p.g. zamiast art. 6i ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.), przy czym w ww. rozstrzygnięciach każdorazowo podawano przyczyny uznania tych naruszeń prawa za nieistotne.

(akta kontroli str. 140)

³⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

³⁵ Badaniem objęto wszystkie 12 rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie uchwał organów j.s.t., które wpłynęły do RIO w latach 2019-2021 I półrocze (w tym trzy rozstrzygnięcia w sprawie uchwał, które wpłynęły w 2019 r., siedem rozstrzygnięć w sprawie uchwał, które wpłynęły w 2020 r. oraz dwa rozstrzygnięcia w sprawie uchwał, które wpłynęły w 2021 r.).

³⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

³⁷ Siedem uchwał stanowi 100% uchwał, dla których stwierdzono nieistotne naruszenie prawa w wybranych z próby kontrolnej obejmującej uchwały dot. opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz zakresu i zasad przyznawania dotacji, o których mowa w Prawie ochrony środowiska.

³⁸ W przypadku uchwał dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wydawano rozstrzygnięć nadzorczych wskazujących na nieistotne naruszenie prawa.

3. Prawdliwość postępowań nadzorczych w sprawie aktów prawa miejscowego wydanych przez j.s.t.

3.1. W wyniku badania dokumentacji przeprowadzonych w RIO postępowań, które zakończyły się wydaniem przez Kolegium RIO 42 rozstrzygnięć nadzorczych, o których mowa w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, stwierdzono, że w ww. sprawach każdorazowo, na co najmniej siedem dni przed posiedzeniem Kolegium, na którym omawiana była sprawa wydania rozstrzygnięć nadzorczych, zawiadomiono³⁹ organ j.s.t. o terminie posiedzenia Kolegium RIO⁴⁰, co było zgodne z § 4 ust. 4 zarządzenia ws. badania nadzorczego⁴¹.

(akta kontroli str. 132-139, 515)

3.2. Zgodnie z art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴² RIO ma prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania j.s.t. niezbędnych do wykonywania przysługujących jej uprawnień nadzorczych.

Analiza wybranych do kontroli 42 uchwał organów j.s.t. dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji określonych w Prawie ochrony środowiska⁴³ wykazała, że 14 przypadkach projekty tych uchwał powinny być zgłoszone Prezesowi UOKiK i/lub Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: *MRiRW*), gdyż na podstawie uchwał mogło być udzielane wsparcie dla przedsiębiorców stanowiące tzw. *pomoc de minimis*. W wyniku badania sposobu weryfikacji przez RIO wywiązania się z tego obowiązku przez j.s.t. w tych 14 przypadkach stwierdzono, że:

- w dziewięciu przypadkach RIO była w posiadaniu opinii⁴⁴, którą organ j.s.t. uzyskała od ww. organów w związku ze zgłoszeniem tym organom projektów uchwał, przy czym każdorazowo RIO uzyskiwało ww. opinie na podstawie żądań kierowanych do j.s.t.⁴⁵;
- w czterech przypadkach, informacje o wywiązaniu się j.s.t. z obowiązku zgłoszeniu projektu uchwały do wglądu ww. organom oraz o sposobie wykorzystania uwag zgłoszonych przez te organy zamieszczone zostały w treści uzasadnień badanych uchwał j.s.t.;
- w jednym przypadku m.in. ze względu na niedopełnienie przez organ j.s.t. przedłożenia projektu uchwały ww. organom⁴⁶ RIO stwierdziła nieważność uchwały z przepisami prawa⁴⁷.

(akta kontroli str. 132-139, 141-150)

3.3. Zgodnie z art. 91 ust. 3 u.s.g. wszystkie objęte badaniem rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium RIO o których mowa w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia

³⁹ Na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o r.i.o.

⁴⁰ W zawiadomieniach każdorazowo podawano informację, iż wskazane uchwały – *według wstępnej analizy – naruszają prawo* (bez wskazywania konkretnie naruszonych norm prawnych).

⁴¹ Termin na zawiadomienie przedstawiciela organów j.s.t. określono na nie później niż 7 dni przed posiedzeniem Kolegium.

⁴² Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm. (dalej: *u.s.g.*).

⁴³ Tj. uchwał dotyczących zasad i zakresu udzielania dotacji na podstawie Prawa ochrony środowiska, które wpłynęły do RIO w okresie 2019-2021 r. (I półrocze), w tym 30 uchwał wobec których RIO nie stwierdziła naruszenia prawa i 12 uchwał, dla których RIO stwierdziła nieważność w części lub w całości.

⁴⁴ Opinie były każdorazowo uwzględnione przez j.s.t.

⁴⁵ W pięciu przypadkach uzyskało przedmiotowe opinie na podstawie żądań kierowanych drogą elektroniczną (e-mail), a w czterech przypadkach telefonicznie.

⁴⁶ Informację o niedopełnieniu przez organ j.s.t. obowiązku zgłoszenia projektu uchwały uzyskano na podstawie telefonicznego żądania od j.s.t.

⁴⁷ Uchwała Kolegium RIO nr 184/2019 z dnia 28 października 2019 r. w sprawie uchwały nr XIV/119/19 Rady Gminy Deszczno z dnia 26 sierpnia 2019 r. ws. zatwierdzenia "Gminnego programu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie gminy Deszczno".

pokontrolnego, zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

W wyniku badania trybu podjęcia uchwał, w sprawie 10 z ww. rozstrzygnięć nadzorczych⁴⁸ ustalono, że uchwały Kolegium RIO w sprawie ich wydania zapadły bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej ½ liczby członków Kolegium, co było zgodne z art. 18 ust. 2 ustawy o r.i.o.

(akta kontroli str. 132-140, 159-160)

3.4. W latach 2019-2021 (I pół.) wobec 24 uchwał j.s.t. stanowiących akty prawa miejscowego⁴⁹ w Kolegium RIO nie wydało rozstrzygnięć nadzorczych, pomimo niezgodności z prawem postanowień tych uchwał.

Przyczyną tej sytuacji było dokonanie przez organ j.s.t. zmiany (pięć przypadków) lub uchylecia wadliwego aktu prawa miejscowego we własnym zakresie (19 przypadków). We wszystkich tych przypadkach uchylene bądź zmiana wadliwej uchwały j.s.t. nastąpiła przed upływem 30-dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w danej sprawie⁵⁰ (od jej wpływu przesłania do RIO) i na dzień badania nadzorczego (posiedzenia Kolegium RIO) wadliwa uchwała nie funkcjonowała w obrocie prawnym – brak podstaw do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego⁵¹.

(akta kontroli str. 151-154, 411-436)

W informacjach przekazanych kontrolerom NIK przez pięć j.s.t., których dotyczyły ww. sytuacje⁵² wskazywano, że każdorazowo j.s.t. zdecydowały się zmienić lub uchylić pierwotnie przedłożone uchwały z własnej inicjatywy, uznając uwagi Izby za słuszne i uzasadnione. O nieprawidłowościach w przedłożonych aktach prawa miejscowego przedstawiciele j.s.t. każdorazowo informowani byli telefonicznie lub e-mailowo przez Kolegiantów. Jednocześnie j.s.t. wskazały m.in., że taki sposób procedowania zapewnił terminowe wejście w życie podjętych uchwał (np. uruchomienie programu dofinansowań).

(akta kontroli str. 186-198)

Prezes Izby wyjaśnił że: (...) przepisy prawa, poza określeniem zakresu samodzielności j.s.t., ustanawiają także nadzór w celu wykrywania oraz eliminacji z obrotu prawnego działań (aktów) j.s.t. wykraczających poza zakres prawnie dozwolony bądź też zapobiegania takim zjawiskom. (...) Sygnalizowanie j.s.t. oczywistych nieprawidłowości w wyniku wstępnej analizy i badania danego aktu jest dobrą praktyką, która ma na celu usprawnienie procesu wdrożenia regulacji objętych zakresem aktu prawa miejscowego. Organy danego samorządu posiadając informacje o nieprawidłowościach, mogą z własnej inicjatywy dokonać zmian już podjętych uchwał, które zapewnią prawidłową publikację tych aktów i przyspieszą ich wejście w życie (np. uchwały podatkowe, uchwały dotacyjne). Samorządy są

⁴⁸ W tym pięciu dotyczących uchwał j.s.t. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i pięciu dot. zasad i zakresu przyznawania dotacji wynikających z Prawa ochrony środowiska.

⁴⁹ W tym 17, które wpłynęły do RIO w 2019 r., 6 w 2020 r. i 1 w 2021 r.

⁵⁰ Obie uchwały (wadliwa i korygująca) były przedmiotem badania na tym samym posiedzeniu Kolegium RIO. W protokołach z posiedzeń Kolegium w przypadku uchwały wadliwej wskazywano, że *utraciła ona moc* (bezzprzedmiotowość dokonywania oceny) – bez podejmowania dodatkowych czynności formalnych odnośnie umorzenia postępowania, a dokonywano oceny uchwały obowiązującej (skorygowanej).

⁵¹ Postępowanie nadzorcze stawało się bezzprzedmiotowe (kwalifikowane w systemie e-Nadzór jako – *wszczęte postępowanie umorzono*).

⁵² Informację uzyskano od pięciu j.s.t. (gminy: Żary, Brzeźnica, Nowogród Bobrzański, Torzym oraz Trzebiechów), których organy w ciągu 30 dni od przedłożenia RIO pierwotnego aktu prawa miejscowego przyjęły i przekazały do RIO uchwały je zmieniające lub uchylające.

zainteresowane stosowaniem takiej praktyki, ponieważ samodzielnie mogą wyeliminować wadliwe regulacje w danej uchwale.

(...) Uchylenie wadliwego aktu prawa miejscowego w całości oznacza, że aktu tego nie ma w obrocie prawnym. Natomiast podjęcie uchwały, której przepisy uregulowały na nowo określone zagadnienie i uchylały jednocześnie błędne przepisy uchwały wadliwej – skutkowało wyeliminowaniem z obrotu prawnego sprzecznych z prawem przepisów uchwały i ich zastąpieniem przez przepisy zgodne z prawem. (...) Odpadła podstawa do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, gdyż akt prawny został wyeliminowany z obrotu prawnego poprzez jego uchylenie albo przepisy aktu sprzeczne z prawem zostały uchylone i zastąpione nowymi, zgodnymi z prawem.

(akta kontroli str. 199-203)

3.5. W wyniku badania postępowań zakończonych wydaniem przez Kolegium RIO 42 rozstrzygnięć nadzorczych oraz siedmiu wskazań dotyczących stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa w uchwałach j.s.t., o których była mowa w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, stwierdzono, że we wszystkich tych przypadkach, zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwały Kolegium w tych sprawach podjęte zostały w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia wpływu do RIO uchwały j.s.t. której dotyczyły.

(akta kontroli str. 125, 132-140)

3.6. W wyniku kontroli dokumentacji dotyczącej wybranej próby 15 spraw⁵³ dotyczących aktów prawa miejscowego, w których RIO nie stwierdziła występowania nieprawidłowości, stwierdzono, że stosownie do art. 91 ust. 1 u.s.g., wszystkie ww. uchwały zostały objęte nadzorem i zbadane w obowiązującym terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Ponadto ustalono, że przy procedowaniu ww. spraw każdorazowo przestrzegano obowiązujących w Izbie regulacji wewnętrznych, w szczególności w zakresie rejestracji aktu, oznaczenia 30-dniowego terminu na nadzór, zadekretowania (przekazania) aktu właściwemu Kolegiantowi, analizy aktu, przypisanie aktu do terminu posiedzenia Kolegium, wskazania propozycji wyniku badania (uzupełnienie metryczki) omówienie wyników badania, a także zamknięcie sprawy przez obsługę Kolegium (poprzedzone protokołem, publikacją wykazu uchwał na stronie BIP wraz z wynikiem badania)⁵⁴.

(akta kontroli str. 132-139, 161-162)

3.7. W latach 2019-2021 (do 30.06.), RIO nie kierowała na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. skarg do WSA na akty prawa miejscowego przekazane przez j.s.t. w tym okresie do Izby.

(akta kontroli str. 125, 513-514)

3.8. W wyniku badania przeprowadzonego na próbie 60 aktów prawa miejscowego⁵⁵, które wpłynęły do RIO w latach 2019-2021 (do 30.06.) i co do których Izba nie stwierdziła nieważności, ani nie wydała wskazania o nieistotnym naruszeniu prawa, nie stwierdzono odmiennych ocen dotyczących zgodności z prawem dotyczących tych samych stanów faktycznych i prawnych, w stosunku do

⁵³ Dobranych losowo spośród spraw, w których RIO nie stwierdziła występowania nieprawidłowości, wybranych do badań kontrolnych w ramach pkt. 3.8. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁴ <http://www.zielonagora.rio.gov.pl/strona.php?id=120>

⁵⁵ Próba dobrana losowo obejmująca dwie grupy tematyczne, tj.: opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (30 uchwał) oraz zasady i zakres udzielania dotacji na podstawie Prawa ochrony środowiska (30 uchwał).

postanowień, które Kolegium RIO w innych uchwałach j.s.t. (w przypadkach wybranych do badań kontrolnych wskazanych w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) uznało za niezgodne z prawem i w związku z tym wydało rozstrzygnięcie nadzorcze o ich nieważności bądź wskazanie o wydaniu uchwały z naruszeniem prawa⁵⁶.

(akta kontroli str. 141-150)

W sprawie ograniczenia ryzyka niejednorodności ocen RIO wobec objętych nadzorem aktów prawa miejscowego Prezes RIO wyjaśnił że: Po przekazaniu danego aktu na posiedzenie Kolegium – każdy z członków Kolegium ma możliwość zapoznania się z jego treścią i proponowanym wynikiem badania. Podczas posiedzenia członkowie Kolegium – jako sprawozdawcy – według ustalonego porządku obrad referują ujęte w porządku akty j.s.t. informując pozostałych członków Kolegium o proponowanym wyniku badania nadzorczego. W trakcie trwania posiedzenia Kolegium, w wyniku dyskusji, może zostać wskazane inne zakończenie procesu nadzoru. W takim przypadku zmienia się opinię/status dla dokumentu na inną. Ostateczny sposób zakończenia procesu (w tym przypadku bez naruszenia prawa) ustalony zostaje w trakcie przebiegu posiedzenia Kolegium.

(akta kontroli str. 99-108, 403-410)

Ponadto według wyjaśnień członka Kolegium wskazanie, że dana uchwała nie narusza prawa następuje po dokonaniu przez Kolegianta analizy prawnej badanej uchwały, z uwzględnieniem katalogu stwierdzanych naruszeń przez Kolegium, przy uwzględnianiu orzecznictwa sądów administracyjnych oraz po konsultacjach z innymi członkami Kolegium. Konsultacje były prowadzone (na miejscu lub telefonicznie – w przypadku Kolegiantów z Zespołu Zamiejscowego w Gorzowie Wlkp.) w sytuacji braku linii orzeczniczej Kolegium Izby i sądów administracyjnych w dany zakresie lub wątpliwości, co do zapisów w danych uchwałach. W sytuacjach skomplikowanych lub niejednorodnych orzecznictwo, organizowane były przez Prezesa na wniosek członka Kolegium spotkania (on-line) i dyskusje nad uchwałami budzącymi wątpliwości prawne.

(akta kontroli str. 163-165)

3.9. W okresie objętym kontrolą organy j.s.t. złożyły cztery skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze wydane przez Kolegium RIO w odniesieniu do aktów prawa miejscowego⁵⁷. Każdorazowo Kolegium RIO uznało skargę za niezasadną i podjęło decyzję o przekazaniu skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. (dalej: WSA).

Dwie z ww. skarg WSA uznał za zasadne i uchylił rozstrzygnięcia nadzorcze⁵⁸. Obie skargi odnosiły się do analogicznych w swej treści uchwał j.s.t.⁵⁹ w sprawie zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli kompostujących odpady komunalne w kompostowniku przydomowym. Kolegium stwierdziło w tych przypadkach w rozstrzygnięciach nadzorczych, że uchwały organu j.s.t. zostały wydane z naruszeniem art. 6k ust. 4a u.c.p.g., bowiem rada

⁵⁶ Powyższe badanie przeprowadzono przy wykorzystaniu informacji zawartych w zbadanych w kontroli rozstrzygnięciach nadzorczych lub wskazaniach o nieistotnym naruszeniu prawa w tego samego rodzaju sprawach, tj. dotyczących uchwał o opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz uchwał dotyczących zasad i zakresu udzielania dotacji z Prawa ochrony środowiska.

⁵⁷ Wszystkie złożone skargi dotyczyły rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie aktów prawa miejscowego odnoszących się do podatków i opłat lokalnych.

⁵⁸ Uchwała Kolegium RIO Nr 81/2020 z dnia 25 marca 2020 r. oraz uchwała Kolegium RIO Nr 86/2020 z dnia 15 kwietnia 2020 r.

⁵⁹ Uchwała nr XVI.117.2020 Rady Gminy Zabór z dnia 5 marca 2020 r. i uchwała nr XIX/20/20 Rady Gminy Szczaniec z dnia 17 marca 2020 r.

gminy zamiast zwolnić w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości kompostujących bioodpady w kompostowniku przydomowym, faktycznie obniżyła stawkę tej opłaty za każdego mieszkańca danej nieruchomości. Tymczasem upoważnienie dla organu j.s.t. wynikające z ww. przepisu prawa obejmuje zwolnienie z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a nie zwolnienie z części stawki tej opłaty (obniżenie stawki). W uzasadnieniu do ww. wyroków⁶⁰ WSA stwierdził, że zarówno metoda obliczenia kwoty zwolnienia wskazana przez organ j.s.t., jak i organ nadzoru jest prawidłowa. Ponieważ uchwały organów j.s.t. nie były w ocenie WSA sprzeczne z prawem (nie stanowiły istotnego naruszenia prawa), niedopuszczalnym było stwierdzenie ich nieważności.

(akta kontroli str. 155-156)

W konsekwencji ww. wyroków Kolegium RIO w kolejnych rozstrzygnięciach zmieniło linię orzecznictwa w analogicznych sprawach.

(akta kontroli str. 141-150)

W przypadku pozostałych dwóch skarg j.s.t. na rozstrzygnięcia nadzorcze RIO w sprawie aktów prawa miejscowego, stwierdzono, że związku ze złożeniem przez pełnomocnika skarżącego oświadczenia o wycofaniu złożonej skargi, wobec dwóch skarg złożonych w 2019 r. postępowanie sądowo-administracyjne zostało umorzone⁶¹.

(akta kontroli str. 155)

3.10. W latach objętych kontrolą jedna uchwała j.s.t. będąca aktem prawa miejscowego⁶² została zaskarżona do WSA przez podmiot inny niż RIO w Zielonej Górze (autorem tej skargi była osoba fizyczna)⁶³. WSA po rozpatrzeniu tej skargi stwierdził nieważność w części zaskarżonej uchwały, przy czym z treści wyroku⁶⁴ wynika, że skarga okazała się zasadna, jednak z innych przyczyn, niż w niej wskazanych. Podstawą wyroku⁶⁵ było uzależnienie w uchwale j.s.t. wysokości stawki dziennej opłaty targowej jedynie od metrażu zajętej powierzchni handlowej, bez określenia górnego limitu tej stawki, co – w ocenie WSA – nie gwarantowało, że maksymalna kwota opłaty, określona ustawowo, nie zostanie przekroczona⁶⁶.

(akta kontroli str. 53-59, 157-158)

Prezes RIO wyjaśnił, że Izba nie posiadała informacji o skierowaniu skargi na przedmiotową uchwałę. O ww. wyroku WSA jeden z członków Kolegium dowiedział się od pracownika j.s.t., a obecna linia orzecznictwa Kolegium Izby jest zgodna z wyrokiem WSA w przedmiotowej sprawie.

(akta kontroli str. 73-75)

Odnośnie prowadzonych w RIO analiz rozstrzygnięć nadzorczych wydawanych przez inne RIO oraz orzeczeń sądów administracyjnych Prezes wyjaśnił m.in., że materia objęta aktami przekazanymi do nadzoru stanowi przedmiot uchwał

⁶⁰ Odpowiednio wyrok I SA/Go 220/20 z dnia 30 lipca 2020 r. i wyrok I SA/Go 250/20 z dnia 6 sierpnia 2020 r.

⁶¹ Postanowienie WSA II SA/Go 556/19 z dnia 28 sierpnia 2019 r. i postanowienie WSA II SA/Go 557/19 z dnia 20 września 2019 r.

⁶² Tj. Uchwała Rady Miejskiej w Łęknicy nr X.59.2019 z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie określania zasad ustalania, poboru oraz terminów płatności i wysokości dziennych stawek opłaty targowej na terenie Gminy Łęknica.

⁶³ Wg informacji uzyskanej z WSA w Gorzowie Wlkp.

⁶⁴ I SA/Go 237/20 z dnia 25 lutego 2020 r., <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F2BB783270>; dostęp: 12 listopada 2021 r.

⁶⁵ I SA/Go 237/20 z 25 lutego 2021 r. – wyrok WSA nie został zaskarżony do NSA (prawomocny).

⁶⁶ Tj. naruszenie art. 19 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w związku z art. 168 Konstytucji RP.

(zarządzeń) podejmowanych przez większość nadzorowanych jednostek, stąd pomocna jest wymiana poglądów między Kolegiantami, połączona z analizą aktualnego orzecznictwa Kolegium Izby w danej sprawie, orzecznictwa innych izb i orzecznictwa sądowego. Znajomość najnowszego orzecznictwa sądów oraz rozstrzygnięć innych izb ma podstawowe znaczenie dla właściwej realizacji zadań w zakresie nadzoru, w szczególności w aspekcie częstych zmian w przepisach prawa i wątpliwości interpretacyjnych w odniesieniu do wybranych regulacji prawnych. Prezes wskazał również, że: (...) *wiele przepisów ustawowych budzi uzasadnione wątpliwości interpretacyjne i często podlegają one nowelizacji, jak również w aspekcie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych – w trakcie realizacji bieżących zadań i obowiązków - Członkowie Kolegium w wielu przypadkach sięgają do uzasadnień projektów ustaw i projektów ich nowelizacji, jak również biorą udział w przygotowaniu odpowiednio: uwag i opinii przekazywanych do zaopiniowania Krajowej Radzie RIO oraz propozycji wniosków de lege ferenda na potrzeby Sprawozdania z Działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetów przez jst przedkładanego przez KR RIO Sejmowi RP i Senatowi RP. Podkreślić należy także, że orzeczenia sądów administracyjnych często przywoływane są lub wprost cytowane w rozstrzygnięciach nadzorczych Kolegium Izby. Ponadto, najnowsze orzecznictwo sądów administracyjnych, a w szczególności orzeczenia wraz z uzasadnieniami w sprawach ze skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium RIO w Zielonej Górze, stanowią przedmiot analizy i omówienia w trakcie posiedzeń Kolegium i wewnętrznych narad Członków Kolegium, jak również – równolegle – przekazywane są do wiadomości na skrzynki mailowe członków Kolegium. Orzecznictwo, a także rozstrzygnięcia nadzorcze Izb, omawiane są również w trakcie szkoleń adresowanych do lubuskich jst – w odniesieniu do konkretnych zagadnień stanowiących przedmiot szkolenia. Na potrzeby redakcji wydawnictwa Orzecznictwo w sprawach samorządowych – poprzez RIO w Łodzi, cyklicznie przekazywane są wybrane rozstrzygnięcia Kolegium Izby oraz orzecznictwo WSA w Gorzowie Wlkp.”.*

(akta kontroli str. 68-72, 473-478)

3.11. W okresie objętym kontrolą do RIO wpłynęło 12 pism o charakterze skargowym (skargi i wnioski) na uchwały organów j.s.t. dotyczących aktów prawa miejscowego, w tym: w 2019 r. – cztery, w 2020 r. – siedem i w 2021 r. – jedno. W 10 przypadkach pisma odnosiły się do uchwał z zakresu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jednym do podatku od nieruchomości i jednym do środków transportu. W 11 przypadkach nie uznano za zasadne zarzutów podnoszonych w przedmiotowych pismach i nie kierowano skarg do sądu administracyjnego, a jedną skargę pozostawiono bez rozpatrzenia (anonim). Każdorazowo RIO informowało skarżącego o wyniku rozpatrzenia skargi.

(akta kontroli str. 253-258)

3.12. W latach objętych kontrolą nie wystąpiły spory kompetencyjne pomiędzy Izbą a wojewodą w sprawie właściwości organu nadzoru nad aktem prawa miejscowego przekazanych przez j.s.t.

W okresie 2019-2021 (I półrocze) Izba przekazała wojewodzie lubuskiemu według właściwości 310 uchwał, przy czym w przypadku 305 uchwał ich przekazanie nastąpiło w terminie do dziewięciu dni od wpływu uchwały do RIO, natomiast w pozostałych pięciu przypadkach w terminie od 12 do 15 dni wpływu uchwały do RIO.

(akta kontroli str. 76-98)

Prezes RIO wyjaśnił m.in., że: dłuższy termin od daty wpływu aktu do Izby do przekazania wojewodzie wynikał z następujących okoliczności: okresy świąteczne, konieczność uzgodnienia właściwości organu nadzoru w odniesieniu do danego aktu, absencja dużej liczby pracowników, w tym zajmujących się obsługą Kolegium, członków Kolegium, informatyków, pracowników Biura Izby (zwolnienia lekarskie i kwarantanna w związku z pandemią COVID-19), konieczności organizacji i wdrożenia pracy zdalnej (w tym przyuczenie pracowników obecnych i zdolnych do pracy do nowych obowiązków).

W aspekcie wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego (...) zaznaczyć należy, że dołożono wszelkich starań, aby zapewnić terminowość realizacji wszystkich zadań ustawowo nałożonych na Izbę. (...) wdrożono i rozbudowano formy wsparcia technicznego (niezbędna infrastruktura IT) w celu umożliwienia wykonywania pracy zdalnej oraz wykorzystania platform i systemów porozumiewania się na odległość. Z uwagi na sytuację wywołaną pandemią przyspieszono wdrożenie systemu e-Nadzór w zakresie działalności opiniodawczej i zintensyfikowano działania w zakresie realizacji pełnego procesu działalności nadzorczej w tym systemie. Sukcesywne wdrażanie systemu e-Nadzór, docelowo obejmującego cały proces nadzorczy powinno również usprawnić i zapewnić niezakłócone, bez zbędnej zwłoki, przekazywanie aktów, co do których właściwym do ich rozpatrzenia jest inny organ niż Kolegium Izby.

(akta kontroli str. 99-108)

3.13. Izba nie posiadała informacji o przypadkach ponoszenia przez j.s.t. lub Skarb Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z funkcjonowaniem w obiegu prawnym sprzecznego z ustawą aktu podlegającego jej nadzorowi, w stosunku do którego w ramach przysługujących kompetencji nie uruchomiono postępowania mającego na celu derogację wadliwego aktu lub w związku z unieważnieniem przez RIO prawidłowej uchwały lub zarządzenia j.s.t.

(akta kontroli str. 76)

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., Izba prowadziła w latach 2019-2021 działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową dla j.s.t. w zakresie objętym przez nią nadzorem.

Działalność szkoleniową dla j.s.t. Izba prowadziła w ww. okresie w oparciu o plany szkoleń stanowiące załącznik do planów pracy RIO na dany rok. Założono bieżące uzupełnianie programu o zagadnienia wynikające ze zmian w przepisach, działalności nadzorczej i kontrolnej RIO oraz możliwość realizacji poszczególnych szkoleń w miarę potrzeb zgłaszanych przez j.s.t. Plany szkoleń dla j.s.t. były dwukrotnie aktualizowane w każdym z lat 2019-2021 r. (według stanu na dzień 18.11.2021 r.).

(akta kontroli str. 60-67, 204-247)

W 2019 r. RIO zaplanowała do realizacji siedem szkoleń⁶⁷ dla j.s.t. dotyczących aktów prawa miejscowego. Zrealizowano sześć szkoleń, które dotyczyły: pomocy publicznej udzielanej przez gminy w zakresie zmian w 2019 r., opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi po nowelizacji ustawy o u.p.c.g. (dwukrotnie), dochodzenia, egzekucji i przedawnienia opłaty za gospodarowanie

⁶⁷ Po aktualizacji planów – sześć.

odpadami komunalnymi (na szkoleniu omawiano projekt zmian ustawy w zakresie naliczania opłaty), rozliczania dotacji najczęściej udzielanych z budżetów j.s.t. oraz seminarium skarbników, na którym omówiono m.in. tematykę dotyczącą dotacji najczęściej udzielanych z budżetu. We współpracy z Lubuskim Urzędem Wojewódzkim zrealizowano również szkolenie dla przedstawicieli j.s.t. w związku ze wdrożeniem systemu e-Nadzór.

W 2020 r. Izba pierwotnie planowała realizację pięciu szkoleń obejmujących tematykę aktów prawa miejscowego, jednak ze względu na sytuację COVID-19, zalecenia Ministra Zdrowia i służb sanitarnych, w tym: zakaz zgromadzeń, zaktualizowano plan szkoleń – w zaktualizowanym planie szkoleń przewidziano jedno szkolenie, które zrealizowano, tj. szkolenie zdalne obejmujące m.in. temat dotacji najczęściej udzielanych z budżetu oraz kwestię gospodarowania odpadami komunalnymi⁶⁸.

W 2021 r. przewidziano do realizacji trzy szkolenia z obszaru aktów prawa miejscowego. W pierwszej połowie 2021 r. pierwotnie nie planowano szkoleń obejmujących prawo miejscowe, jednak zrealizowano szkolenie dot. udzielania pomocy publicznej (w tym tzw. pomocy covidowej) przez gminy w 2021 r. Na drugą połowę 2021 r. zaplanowano i zrealizowano jedno szkolenie dla j.s.t. dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi w 2021 r. w świetle nowelizacji u.c.p.g. oraz w ramach szkolenia dla skarbników j.s.t. dotyczące zmian w przepisach mających wpływ na budżety w 2022 r., na którym poruszono kwestię zmian w u.c.p.g.

Wszystkie szkolenia w 2021 r. zostały zrealizowane w formule zdalnej.

(akta kontroli str. 248-252, 351-386)

Realizacja przez RIO zadań w zakresie działalności informacyjnej i instruktażowej dla j.s.t. odbywała się przede wszystkim za pośrednictwem Internetu. Na stronie internetowej Izby oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej⁶⁹ publikowane były w szczególności coroczne sprawozdania z działalności Izby, informacje dotyczące bieżącej działalności oraz zmian w przepisach prawa, opracowania wynikające z działalności nadzorczej i kontrolnej⁷⁰, materiały analityczne dotyczące wykonania budżetów i sytuacji finansowej lubuskich jednostek samorządu terytorialnego, opinie i wyjaśnienia Kolegium RIO oraz orzecznictwo NSA, a także informacje dotyczące organizowanych szkoleń.

(akta kontroli str. 351-386)

Prezes RIO wskazał ponadto, że formą działalności informacyjnej było również udzielanie instruktażu i wyjaśnień w bezpośrednich kontaktach z pracownikami samorządowymi w zakresie spraw wynikających z kontroli przeprowadzanych w jednostkach oraz w zakresie kontrolowanych sprawozdań, badanych uchwał i zarządzeń, opiniowanych dokumentów, a także – w związku z wdrożeniem systemu e-Nadzór – w zakresie zasad przekazywania aktów organów j.s.t. do nadzoru Izby. Za pomocą kont pocztowych w domenie jst.net.pl przekazywano komunikaty o organizowanych szkoleniach, informacje o aktualizacjach systemu oraz informacje o zmianach w obowiązujących przepisach prawa.

(akta kontroli str. 60-67, 109-110, 445-472, 493-512)

⁶⁸ Przeprowadzone we współpracy ze Zrzeszeniem Gmin Województwa Lubuskiego.

⁶⁹ <https://rio-zielonagora.bip.net.pl/>; dostęp 27 września 2021 r.

⁷⁰ Za lata 2019-2020 Izba przygotowała opracowanie obejmujące informację dotyczącą wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej, które zostało udostępnione m.in. j.s.t.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy o r.i.o. Kolegium RIO corocznie przyjmowało sprawozdanie z działalności. Ujmowano w nich dane dotyczące najczęściej stwierdzanych w uchwałach i zarządzeniach nieprawidłowości wraz z przywołaniem przepisów prawa, które zostały naruszone. Wynikało z nich, że w 2019 r. i 2020 r. największą liczbę błędów odnotowano w uchwałach dotyczących zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych oraz opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co wpisywało się w tematykę realizowanych szkoleń dla j.s.t.

(akta kontroli str. 351-386)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zielona Góra, 30 listopada 2021 r.

Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Dyrektora
Włodzimierz Stobrawa

Kontrolerzy

Najwyższa Izba Kontroli

Mariusz Kniat
doradca prawny

Patrycja Woźniak
starszy inspektor k.p.

.....
podpis