



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.411.002.01.2018

Zdzisław Szipera
Wojewoda Mazowiecki
Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/18/002 – Nadzór wojewodów nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego

Zmienione zgodnie z treścią Uchwały Komisji Rozstrzygającej z dnia 31 października 2019 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Sipiera – Wojewoda Mazowiecki ² , powołany na to stanowisko przez Prezesa Rady Ministrów z dniem 7 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prawidłowość i terminowość realizacji przez Wojewodę zadań związanych z realizacją nadzoru nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego³.2. Realizacja przez Wojewodę obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego j.s.t., rozstrzygnięć nadzorczych i wyroków sądów uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 – 2018 (III kw.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Justyna Goszcz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/184/2018 z 3 grudnia 2018 r. (akta kontroli tom. 1, str.1-3)

¹ Dalej: Urząd Wojewódzki lub MUW.

² Dalej: Wojewoda Mazowiecki lub Wojewoda.

³ Dalej: j.s.t.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Realizując zadania związane z realizacją ustawowego obowiązku sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia prawa miejscowego, Wojewoda Mazowiecki w części zbadanych spraw nie zapewnił jednolitego podejścia dotyczącego legalności aktów regulujących tę samą sferę działalności publicznej, w wyniku czego w części j.s.t. akty te zostały wyeliminowane z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzającym ich nieważność, natomiast w innych, wobec niepodjęcia takiego rozstrzygnięcia, akty takie obowiązywały nadal, jako zgodne z prawem.

Przyczynami tej sytuacji były m.in. niejednorodność orzecznictwa sądowego oraz duża liczba aktów prawnych podlegających nadzorowi Wojewody.

Wojewoda wywiązywał się z obowiązku publikowania aktów prawa miejscowego. Przypadki nieopublikowania tych aktów, bądź ich ogłoszenia z wielomiesięcznym opóźnieniem wynikały z nieprzekazania lub opóźnionego ich przekazania do publikacji przez j.s.t.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. **Prawidłowość i terminowość realizacji przez wojewodę zadań związanych z nadzorem nad stanowieniem prawa przez organy j.s.t.**

1.1. Organizacja wykonywania zadań związanych z realizacją nadzoru nad prawidłowością stanowienia prawa miejscowego przez organy j.s.t.

Opis stanu faktycznego

1.1.1 W 2017 r. do MUW (Wydziału Nadzoru Prawnego Urzędu⁷) wpłynęło 27 101 aktów (uchwał i zarządzeń) j.s.t., z czego 21 767 było wydanych przez organy gmin, 5 170 przez organy powiatów i 164 przez organ województwa. Spośród przekazanych uchwał i zarządzeń, 6 690 stanowiły akty prawa miejscowego, z czego 6 284 wydanych zostało przez organy gmin, 368 przez organy powiatów i 38 przez organ województwa.

W 2018 r. (w okresie od I do III kwartału) do MUW (WNP) przesłano 19 043 uchwał i zarządzeń j.s.t., z czego 16 939 wydanych było przez organy gmin, 2 002 przez organy powiatów i 102 przez organ województwa. Spośród przekazanych uchwał i zarządzeń, 5 698 stanowiły akty prawa miejscowego, z czego 5 427 było wydanych przez organy gmin, 249 przez organy powiatów i 22 przez organ województwa.

W 2017 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego ogłoszonych zostało 9 938 aktów prawa miejscowego⁸, z czego 9 026 wydanych przez organy gmin, 814 przez organy powiatów i 98 przez organ województwa, a w 2018 r. (w okresie od I do III kwartału) 8 570 aktów prawa miejscowego, w tym 7 571 wydanych przez organy gmin, 962 przez organy powiatów i 37 przez organ województwa.

(akta kontroli tom. 1 str. 230-236)

1.1.2 W 2017 r. i 2018 r. (III kwartał) Wojewoda wydał odpowiednio: 235 i 145 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność aktu prawa miejscowego w części lub w całości. W tym okresie Wojewoda nie wydawał postanowień o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dalej: WNP.

⁸ Jedną z przyczyn różnic w ilości aktów prawa miejscowego wpływających do nadzoru do Wojewody i aktów normatywnych wpływających do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego był fakt, że w wojewódzkim dzienniku Urzędowym publikowane są wszystkie uchwały uznane za akty prawa miejscowego, dla których organem nadzoru jest i wojewoda i Regionalna Izba Obrachunkowa (dalej: RIO).

Wojewoda w 2017 r. wydał 28 rozstrzygnięć nadzorczych, w których wskazał, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, a w 2018 r. (III kw.) - 3 takie rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcia zawierające wskazania naruszenia prawa nie były publikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

(akta kontroli tom. 1 str. 360-381,410, 411-450)

1.1.3 W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu wykonywania nadzoru Wojewody nad działalnością organów j.s.t. w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego wykonywał Wydział Prawny, a od dnia 22 września 2017 r.⁹ Wydział Nadzoru Prawnego. Zadania te wykonywali pracownicy zatrudnieni w Wydziale Nadzoru Prawnego w Warszawie, oraz w delegaturach – placówkach zamiejscowych w Ostrołęce, Płocku, Radomiu i Siedlcach.

Dyrektor WNP wyjaśnił, że zadania związane z weryfikacją aktów prawa miejscowego wykonywało łącznie 34 pracowników¹⁰, a w 2018 r. - 36 pracowników¹¹. Dyrektor wskazał, że w okresie od 2013 do 2018 r. (III kw.) liczba aktów podejmowanych przez j.s.t. na obszarze województwa mazowieckiego wzrosła o blisko 3000 (ponad 11%), co oznacza, że na jeden etat pracowniczy przypadło średnio 880 aktów. Wskazał jednocześnie, że działalność związana z nadzorem nad aktami stanowionymi przez organy j.s.t. jest jednym z elementów nadzoru wojewody, realizowanym przez ten sam zespół pracowników, obok takich kwestii, jak m.in.: prowadzenie spraw sądowych w ramach nadzoru prawnego, mandatów radnych (wójtów, burmistrzów, prezydentów) i wydawania zarządzeń zastępczych w tym zakresie, zarządzeń zastępczych związanych z tzw. ustawą dekomunizacyjną, a także prowadzenie korespondencji dotyczącej nadzoru oraz działalności prawodawczej j.s.t.

(akta kontroli tom. 1 str. 131-195,225-227,237,238.)

Wojewoda pisemnie upoważnił Dyrektora WNP i Zastępcę Dyrektora WNP (podczas nieobecności Dyrektora WNP) oraz pięciu pracowników MUW (w tym czterech radców prawnych) do prowadzenia w imieniu Wojewody Mazowieckiego spraw wynikających z nadzoru prawnego nad działalnością samorządu terytorialnego, z wyjątkiem wstrzymania wykonania uchwał i zarządzeń oraz wydawania rozstrzygnięć i wskazań nadzorczych.

(akta kontroli tom. 1 str. 19-33,221-224)

W Urzędzie prowadzone były elektroniczne rejestry¹² dotyczące spraw związanych z nadzorem nad aktami prawa miejscowego¹³.

(akta kontroli tom. 1 str. 34-37,97-102, 354-359)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywała procedura pn. „Nadzór prawny nad działalnością organów samorządu terytorialnego i ich związków, organów Izby Rolniczej oraz Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” z 23 października 2013 r.¹⁴ (zaktualizowana 20 grudnia 2018 r.), ustanowiona w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania Jakością¹⁵. Celem Procedury było uregulowanie postępowania przy realizowaniu przez Wydział Prawny (po zmianie

⁹ Na podstawie Zarządzenia Nr 557 Wojewody Mazowieckiego z dnia 22 września 2017 r. w sprawie nadania Statutu Mazowieckiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Warszawie. W 2018 r. zadania te były wykonywane przez Wydział Nadzoru Prawnego (WNP).

¹⁰ 31,25 etatu, w tym 1 pracownik na urlopie wychowawczym

¹¹ 31,75 etatu, w tym 1 pracownik przebywający na urlopie wychowawczym

¹² Rejestry zawierały następujące nazwy komórek: numer porządkowy, nr uchwały, data podjęcia, opis uchwały, zarządzenia, typ aktu (Uchwała Rady, Uchwała Zarządu, Zarządzenie, Opinia, Stanowisko), nazwa j.s.t., typ j.s.t. (gmina, miasto, powiat, województwo, dzielnica, inne), data wpływu uchwały, nazwisko pracownika nadzorującego, sposób załatwienia (akceptacja, rozstrzygnięcie, wskazanie, nie podlega, skarga do WSA, zmiana, do zaopiniowania), upływ czasu od daty wpływu (do oceny aktu), data załatwienia, uwagi.

¹³ Były to następujące rejestry: ewidencja uchwał - Warszawa 2017”, „ewidencja uchwał - Warszawa 2018”, „ewidencja uchwał Ciechanów 2017”, „ewidencja uchwał Ciechanów 2018”, Ostrołęka „Ewidencja uchwał 2017”, „Ewidencja uchwał 2018”, „Rejestr uchwał Płock 2017”, „Rejestr uchwał Płock 2018”, Radom, „ewidencja uchwał - Radom 2017” oraz „ewidencja uchwał - Radom 2018”, „ewidencja uchwał - Siedlce 2017” oraz „ewidencja uchwał - Siedlce 2018”. Ponadto oddzielnie prowadzone były rejestry uchwał planistycznych, zatytułowane: „Uchwały planistyczne 2017” oraz „Uchwały planistyczne 2018” oraz „Rejestr skarg do sądu administracyjnego na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.

¹⁴ Symbol procesu: PG-02/01, dalej: Procedura.

¹⁵ PN-EN ISO 9001:2009

organizacyjnej – przez Wydział Nadzoru Prawnego¹⁶), we współpracy z innymi wydziałami MUW, m.in. nadzoru prawnego nad działalnością organów samorządu terytorialnego. W ramach procesu nadzoru prawnego wyodrębniono trzy podprocesy, z czego jeden obejmował m.in. nadzór prawny nad uchwałami/zarządzeniami organów j.s.t.¹⁷. Celem tego podprocesu było zapewnienie, aby akty prawne tworzone m.in. przez j.s.t. były zgodne z przepisami prawa, poprzez wyeliminowanie z obrotu m.in. uchwał/zarządzeń organów j.s.t. oraz wskazywanie nieistotnych naruszeń prawa w tego rodzaju aktach. Procedura określała również odpowiedzialność i uprawnienia pracowników zaangażowanych w proces oraz sposób jego nadzorowania. Zgodnie z Procedurą Dyrektor Wydziału Prawnego (WNP), w ramach nadzorowania procesu, dokonuje monitoringu – sprawdzenia wybranych z elektronicznego rejestru uchwał/zarządzeń (próba łącznie 20-30 uchwał/zarządzeń ze wszystkich komórek organizacyjnych wydziału zajmujących się nadzorem prawnym) w cyklu miesięcznym lub kwartalnym. Z monitoringu sporządza się raport, w tym ewentualnie kartę niezgodności/doskonalenia.

W wyjaśnieniu dotyczącym wykonywania w latach 2017 – 2018 (I-III kw.) ww. wymienionych obowiązków, Dyrektor WNP stwierdził m.in., że w Wydziale funkcjonuje szereg rozwiązań, które umożliwiają prowadzenie monitoringu podejmowanych uchwał i zarządzeń, tj. elektroniczny rejestr tych aktów oraz wydziałowy dysk wewnętrzny, na których gromadzone są zbiorcze informacje dot. podejmowanych aktów normatywnych m.in. w zakresie dekomunikacji przestrzeni publicznej, mandatów radnych, placówek oświatowych (zamiaru likwidacji i likwidacji szkół), wynagrodzeń wójtów/burmistrzów/prezydentów, obwodów i okręgów wyborczych, przyjmowanych przez gminy programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, gminnych regulaminów porządku i czystości. Dyrektor nie przedstawił raportów z comiesięcznego/kwartalnego monitoringu.

(akta kontroli tom. 1 str. 38-55, tom 2 str. 370-394)

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym realizowała Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Mazowieckiego¹⁸, która do 22 września 2017 r. była włączona w strukturę Wydziału Prawnego, a następnie znajdowała się w strukturze Biura Organizacji i Obsługi Prawnej. Od 1 stycznia 2019 r. Redakcja została włączona do Wydziału Nadzoru Prawnego¹⁹. W Urzędzie nie wprowadzono procedur wewnętrznych, dotyczących ogłaszania aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy j.s.t. w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W roku 2017 zespół wydawniczy dziennika wraz z obsługą techniczną i informatyczną liczył 14 pracowników, a od roku 2018 - 10 pracowników.

(akta kontroli tom. 1 str. 4-18,237)

Sprawy związane ze sprawowaniem nadzoru były przedmiotem okresowych ocen i informacji sporządzanych i przedkładanych Wojewodzie przez właściwe komórki urzędu. W 2017 r. były to: sprawozdania z realizacji zadań Wydziału Prawnego za każdy kwartał oraz informacja o poziomie realizacji celów, zadań i mierników dotycząca roku 2017. W 2018 r. były to: sprawozdania z realizacji zadań WNP za trzy kw. 2018 roku, informacja o poziomie realizacji celów, zadań i mierników dotycząca roku 2018 (Sprawozdanie za I półrocze 2018 r.), sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego za I półrocze 2018 r.

(akta kontroli tom. 1 str. 56-96,103-130,203-220,238-239)

1.1.5 W kontrolowanym okresie realizacja zadań związanych z wykonywaniem nadzoru nad stanowieniem prawa miejscowego nie była objęta kontrolą lub audytem wewnętrznym.

(akta kontroli tom 2 str. 6-7)

¹⁶ W związku ze zmianami organizacyjnymi i strukturalnymi wprowadzonymi zarządzeniem nr 557 Wojewody Mazowieckiego z dnia 22 września 2017 r. w sprawie nadania statutu Mazowieckiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Warszawie, Wydział Prawny zmienił nazwę na Wydział Nadzoru Prawnego, a część jego zadań została przekazana do Biura Kadr i Obsługi Prawnej.

¹⁷ PG-02/01/01

¹⁸ Dalej także: Redakcja.

¹⁹ Na podstawie Zarządzenia nr 928 Wojewody Mazowieckiego z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Mazowieckiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Warszawie.

1.2. Prawidłowość i terminowość dokonywanych rozstrzygnięć nadzorczych wojewody

Opis stanu faktycznego

1.2.1 Wojewoda każdorazowo zawiadamiał organy j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego.

(akta kontroli tom 2 str. 8-9,17-20)

Liczba wszczętych postępowań, które nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego wyniosła w 2017 r. 43, a w 2018 r. - 26.

(akta kontroli tom. 1 str. 241-252,254-257,331-353)

W latach 2017-2018 (I-III kwartał) Wojewoda nie zawiadamiał j.s.t. o umorzeniu postępowań nadzorczych, które nie zakończyły się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego.

(akta kontroli tom 2 str. 10-15,16)

Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego wyjaśnił, że wśród przesłanek umorzenia postępowania nie ma przesłanki upływu czasu, a w dacie wydania decyzji umorzeniowej – powinno być ono w toku. Jeśli upłynął termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, to z mocy prawa prowadzenie takiego postępowania nie jest możliwe, a zatem nie jest również możliwe jego umorzenie – umorzyć można bowiem jedynie postępowanie będące w toku. Wszelkie czynności procesowe, jak i skutki wynikające z tych czynności wygasają z mocy prawa, wraz z upływem terminu zawitego, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, że ewentualne wydanie decyzji stanowiłoby jedynie udzielenie informacji o aktualnym stanie prawnym i faktycznym.

(akta kontroli tom. 1 str. 331-344,401-409, tom 2 str. 8-9)

1.2.2 Z prowadzonych w WNP rejestrów dotyczących spraw związanych z nadzorem prawnym wynika, że wszystkie rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność aktów prawa miejscowego wydane zostały terminowo, tj. przed upływem 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia do MUW.

(akta kontroli tom. 1 str. 354-359)

Wojewoda zaskarżył akty prawa miejscowego do sądu administracyjnego w 2017 r. w 7 przypadkach, a w 2018 r. w 9 przypadkach.

(akta kontroli tom 1 str. 6-7,354-359)

1.2.3 W okresie objętym kontrolą organy j.s.t.²⁰ złożyły 13 skarg do sądu administracyjnego (3 skargi w 2017 r. i 10 w 2018 r. do III kwartału włącznie) na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego. Wszystkie skargi Wojewoda przesłał do sądu administracyjnego nie zmieniając swojego rozstrzygnięcia nadzorczego. W trzech przypadkach dotyczących uchwał podjętych w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze w części. W pozostałych przypadkach skargi zostały oddalone.

(akta kontroli tom 2 str. 1-3)

W latach 2017 i 2018 do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło 288 skarg na akty prawa miejscowego, w tym w 2017 -147, a w 2018 -141. Wojewoda udzielił odpowiedzi na wszystkie skargi informując skarżących m.in. o stwierdzeniu nieważności uchwały, o braku podstaw do stwierdzenia nieważności, o wniesieniu skargi do sądu administracyjnego lub o przekazaniu skargi do właściwego organu (RIO, właściwa rada gminy).

(akta kontroli tom 2 str. 24-59)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki sporów kompetencyjnych pomiędzy Wojewodą, a RIO.

(akta kontroli tom. 1 str. 354-359)

1.2.4 Wszystkie rozstrzygnięcia nadzorcze wydane przez Wojewodę w latach 2017 – 2018 (I-III kw.) zawierały uzasadnienia faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 91 ust. 3 u.s.g., art. 79 ust. 3 u.s.p., art. 82 ust. 4 u.s.w.

(akta kontroli tom 2 str. 433)

²⁰ Na podstawie art. 92 a ust. 1 u.s.g., 80 a ust. 1 u.s.p, 82b ust. 1 u.s.w.

1.2.5. W okresie objętym kontrolą j.s.t. i Skarb Państwa nie ponosiły odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z funkcjonowaniem w obiegu prawnym sprzecznego z ustawą aktu podlegającego nadzorowi Wojewody Mazowieckiego, w stosunku do którego w ramach przysługujących kompetencji nie uruchomił on odpowiedniego postępowania mającego na celu derogację wadliwego aktu z porządku prawnego lub w związku z unieważnieniem prawidłowej uchwały czy zarządzenia.

(akta kontroli tom 2 str. 4-5)

1.2.6 Wojewoda Mazowiecki nie podjął działań w celu stwierdzenia nieważności (w całości lub w części) w odniesieniu do 20 z 45 zbadanych w trakcie kontroli uchwał organów j.s.t.²¹ przesłanych do nadzoru i ogłoszonych w dzienniku urzędowym województwa, pomimo że w rozstrzygnięciach nadzorczych wydanych w odniesieniu do innych uchwał stwierdził ich nieważność z powodu naruszenia tych samych przepisów prawa, w analogicznym stanie faktycznym.

(akta kontroli tom 2 str.141-269)

Dotyczyło to:

a) uchwał rad gmin określających zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, w których rady gmin wyraziły generalną zgodę na odstąpienie od trybu przetargowego zawierania umów najmu i dzierżawy, tj.:

- uchwały nr 218/XXVIII/17 Rady Gminy Bulkowo z dnia 18 lipca 2017 r. w sprawie określenia zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości stanowiących własność Gminy Bulkowo;

- uchwała nr XXVIII/285/2018 Rady Gminy Łąck z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie określenia zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości stanowiących własność Gminy Łąck;

- uchwała nr LVI/424/17 Rady Miasta Otwocka z dnia 8 listopada 2017 r. w sprawie określenia zasad wydzierżawiania nieruchomości gruntowych na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata i nie dłuższy niż 10 lat;

- uchwała nr XXXIV/162/2017 Rady Gminy w Puszczy Mariańskiej z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Puszcza Mariańska oraz ich wydzierżawiania, najmu, lub oddawania w użytkowanie na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

(akta kontroli tom 2 str. 240-246)

Tymczasem w rozstrzygnięciu nadzorczym: Nr LEX-O.4131.6.2017.LP z 15 marca 2017 r., Wojewoda wskazał m.in, że zgoda o jakiej mowa w art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²², powinna mieć charakter indywidualny, dotyczący konkretnego przypadku określonego zazwyczaj przez organ wykonawczy, a użyta w art. 37 ust. 4 tej ustawy, liczba mnoga ("umów") łączy się ze zdaniem pierwszym tego artykułu i nie świadczy o dopuszczalności wyrażenia przez radę zgody na odstąpienie od trybu przetargowego przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w sposób generalny. Odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów wymaga indywidualnej zgody rady wyrażonej uchwałą podejmowaną na wniosek organu wykonawczego gminy Podobnie w rozstrzygnięciu nadzorczym LEX-O.4131.11.2017.AD z 29 marca 2017 r. Wojewoda wskazał m.in, że odstąpienie od zasady przetargowego zawierania umów musi być zawsze traktowane jako wyjątek i nie może być nazwane "zasadą".

(akta kontroli tom 2 str. 224-231)

b) uchwał w których rady gmin ustaliły stawki czynszu z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości, tj.:

- uchwały nr XXXIV/192/2017 Rady Gminy Strzegowo z dnia 17 sierpnia 2017 r. zmieniającej uchwałę w sprawie stosowania stawek czynszu za dzierżawione

²¹ Dobór celowy z trzech określonych grup tematycznych.

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm., dalej u.g.n.

nieruchomości stanowiące własność Gminy Strzegowo, bądź będące w samoistnym posiadaniu,

- uchwały nr XVIII/144/2017 Rady Gminy Poświętne z dnia 27 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXV/160/2001 Rady Gminy Poświętne z dnia 27 września 2001 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu regulowanego za najem lokali.

Tymczasem w rozstrzygnięciu nadzorczym: Nr WNP-I.4131.116.2018.MN z 6 sierpnia 2018 r. Wojewoda stwierdził m.in., że określenie stawek czynszu jest wyłączną kompetencją wójta (burmistrza, prezydenta).

Wojewoda wyjaśnił, że z uwagi na to, iż uchwała nr XXXIV/192/2017 Rady Gminy Strzegowo jedynie zmienia uchwałę nr XV/117/2008 z dnia 18 marca 2008 r. (również nieprawidłową), organ nadzoru przedstawił telefonicznie i w korespondencji mailowej argumenty za uchyleniem obu ww. uchwał. W konsekwencji tych działań organ nadzoru Rada Gminy Strzegowo uchwałą nr XXXVI/202/2017 z dnia 27 października 2017 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, uchyliła obie ww. uchwały. Uchwała nr XVIII/144/2017 Rady Gminy Poświętne jest uchwałą zmieniającą uchwałę podjętą jeszcze w innym porządku prawnym. Stąd ewentualne stwierdzenie w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego nieważności uchwały nr XVIII/144/2017, z uwagi na określone w niej stawki czynszu najmu lokali, nie uzdrowiłoby sytuacji prawnej w Gminie, bowiem nadal w mocy pozostałaby uchwała nr XXV/160/2001 i regulacja z niej wynikająca, zgodnie z którą ustalone zostały stawki czynszu za najem lokali, ale w niższej wysokości (1 zł dla lokali mieszkalnych i 0,50 zł dla garaży).

(akta kontroli tom 2 str. 250-269)

W ocenie NIK, przedstawione w wyjaśnieniu okoliczności sprawy nie zwalniały Wojewody z obowiązku stwierdzenia naruszenia prawa przez każdy badany akt, według stanu prawnego w chwili jego wydania, poprzez stwierdzenie nieważności aktu naruszającego prawo lub zaskarżenie go do sądu.

(akta kontroli tom 2 str. 232-233)

c) uchwał rad gmin dotyczących przyjęcia regulaminów utrzymania czystości i porządku, w których zawarto postanowienia wykraczające poza upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²³, tj.

- uchwały nr 248/XXXIX/2017 Rady Gminy Bodzanów z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bodzanów, w którym zawarto postanowienia dotyczące: zobowiązania właścicieli do utrzymywania należytego stanu sanitarno-higienicznego i estetycznego nieruchomości; warunki mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i warunki napraw tych pojazdów poza warsztatami naprawczymi.

(akta kontroli tom 2 str. 173-179,190-200)

- uchwały nr XXIV/140/2016 Rady Gminy Zakrzew z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zakrzew, w którym ustalono m.in.: obowiązek utrzymania porządku i czystości oraz należytego stanu sanitarno - higienicznego nieruchomości; obowiązek utrzymywania w należytym stanie technicznym i estetycznym obiektów znajdujących się na nieruchomości; obowiązek oznaczenia nieruchomości; obowiązek utrzymywania zwierząt domowych na ogrodzonych nieruchomościach skutecznie zabezpieczonych przed wydostaniem się zwierząt na zewnątrz; zakaz wyprowadzania zwierząt na tereny wydzielone do zabaw dzieci, na tereny plaż i kąpielisk oraz do budynków użyteczności publicznej, wskazując wyjątki od tej reguły.

(akta kontroli tom 2 str. 617-622)

- uchwały nr XXV/156/2016 Rady Gminy w Jedlnia - Letnisko z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jedlnia – Letnisko, w której ustalono m.in.: warunki naprawy samochodów związanych z bieżącą eksploatacją pojazdu w obrębie nieruchomości własnej; obowiązek przestrzegania przepisów sanitarno- epidemiologicznych i weterynaryjnych.

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm, dalej: u.c.p.g.

(akta kontroli tom 2 str. 587-600)

- uchwały nr 636/2017 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Grodzisk Mazowiecki, w której określono m.in.: warunki mycia pojazdów samochodowych poza myjniami, naprawy tych pojazdów poza warsztatami „samochodowymi”; obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe i postanowienia dotyczące kontroli przestrzegania regulaminu.

(akta kontroli tom 2 str. 180-185)

- uchwały Nr 146/2015 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 25 marca 2015 r. w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w której: ograniczono możliwość naprawy samochodu do "drobnej naprawy" bez zdefiniowania tego określenia; ograniczono prawo własności wprowadzając zakaz mycia innych części samochodu niż nadwozie; nałożono na właściciela nieruchomości obowiązek utrzymania porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego na jej terenie.

(akta kontroli tom 2 str. 576-579)

- uchwały nr XL/293/17 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie podjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Mińsk Mazowiecki, w której wprowadzono obowiązek niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń; dopuszczono poza warsztatami naprawczymi tylko drobne naprawy pojazdów samochodowych, związane z ich bieżącą eksploatacją i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości; określono obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe.

(akta kontroli tom 2 str. 186-189)

- uchwały nr XXV/138/2017 Rady Gminy Młynarze z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Młynarze, w której określono warunki naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi i ich ograniczenia do napraw doraźnych związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów w obrębie własnej nieruchomości; wprowadzono zakaz pozostawienia bez dozoru zwierząt domowych, ustalając, że nadzór nad zwierzętami domowymi ma być stały i skuteczny oraz zakazano wprowadzania tych zwierząt na place zabaw, do sklepów i do obiektów użyteczności publicznej.

(akta kontroli tom 2 str. 203-206)

- uchwały nr XXXI/243/17 Rady Gminy Gozdowo z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gozdowo, w której: dopuszczono mycie pojazdów samochodowych wyłącznie w miejscach do tego przeznaczonych; dopuszczono wykonywanie drobnych napraw pojazdów mechanicznych w sposób niepowodujący zanieczyszczenia środowiska oraz uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich.

(akta kontroli tom 2 str. 207-210,483-512)

- uchwały nr XLVII/289/2018 Rady Gminy Łyse z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Łyse, w której: zobowiązano właścicieli nieruchomości do niezwłocznego oczyszczania ze śniegu i lodu, usuwania błota i zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości; określono, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami dozwolone jest na terenie nieruchomości niesłużącej do użytku publicznego pod warunkiem, że powstające ścieki nie spowodują zanieczyszczenia środowiska, gromadzone są w szczelnych zbiornikach bezodpływowych lub są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie; określono, że drobne naprawy poza warsztatami naprawczymi (związane z bieżącą eksploatacją) pojazdów samochodowych dozwolone są tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z obowiązującymi przepisami; nałożono obowiązek na właścicieli nieruchomości, na których pies przebywa na swobodzie, do umieszczenia w widocznym miejscu na tablicy ostrzegawczej, z napisem typu „UWAGA PIES”.

(akta kontroli str. 201-221)

- uchwały Rady Miejskiej w Przytyku nr XXII.142.16 z dnia 24 czerwca 2016 r. w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Przytyk, określającego m.in.: obowiązek usuwania sopli z okapów, rynien lub innych części nieruchomości, niezwłocznie po ich wystąpieniu zakaz wprowadzania psów na tereny placów zabaw i innych miejsc.

(akta kontroli tom 2 str. 583-586)

- uchwały nr IX/67/16 Rady Gminy w Chlewiskach z dnia 27 października 2016 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Chlewiska, ustalającego m.in. obowiązek prowadzenia psów na uwięzi i nie wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt np. lecznice, wystawy itp. oraz na tereny placów zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż.

(akta kontroli tom 2 str. 602-605)

- uchwały nr VII/037/2015 Rady Miasta i Gminy Białobrzegi z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miasta i Gminy Białobrzegi, w którym wprowadzono ograniczenia możliwości przeprowadzania napraw samochodowych poza warsztatami naprawczymi jedynie do drobnych napraw.

(akta kontroli tom 2 str. 650-651)

- uchwały Rady Gminy Gniewoszków nr XXI/138/16 z dnia 24 listopada 2016 r. w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Gniewoszków, w której m.in. nałożono na właścicieli nieruchomości ograniczenia co do mycia samochodów poza myjniami.

(akta kontroli tom 2 str. 653-654)

- uchwały nr 135/XXI/16 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 17 czerwca 2016 w sprawie przyjęcia regulaminu czystości i porządku na terenie gminy Szydłowiec, w której wprowadzono ograniczenia dopuszczalnych napraw samochodów na terenie posesji do drobnych napraw.

(akta kontroli tom 2 str.641-644)

NIK zwraca uwagę, że ujmowanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wskazanych w ww. uchwałach regulacji Wojewoda uznał jednocześnie za przekroczenie kompetencji ustawowych wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy u.c.p.g." w następujących rozstrzygnięciach nadzorczych:

- nr WNP-R.4131.1.2018.MN z dnia 5 stycznia 2018 r., w którym wskazano m.in., że „Nie można również uznać za prawidłowe przepisy (...) Regulaminu określające zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych na własnej posesji. Delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ustawy nie daje podstaw do zawierania w przepisach regulaminu regulacji odnoszących się do postępowania właścicieli na należących do nich nieruchomościach. I tak WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 20 sierpnia 2013 r., sygnatura akt II SA/OI 340/13 stwierdził, że niezgodny z prawem jest przepis określający zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi - na terenie własnej nieruchomości. (...) Również za nieuprawniony należy uznać przepis (...) stanowiący, że nieruchomość, na której utrzymywane są zwierzęta domowe, powinna być (...) odpowiednio oznakowana (...).W rozstrzygnięciu tym Wojewoda wskazał również: „(...) jako przekroczenie kompetencji ustawowych należy traktować wprowadzenie do regulaminu postanowień (...) odnoszących się do dokonywania czynności kontrolnych przez osoby i podmioty upoważnione przez Wójta Gminy (...). Żaden bowiem z przepisów art. 4 ustawy przywołanej w podstawie prawnej uchwały, nie uprawnia do wprowadzenia do regulaminu takich zapisów (...);

- nr LEX-I.4131.113.2017.BB z dnia 28 kwietnia 2017 r., w którym Wojewoda wskazał m.in, że: „W § 3 ust. 5 regulaminu nałożony został na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez utrzymanie jej w należyтым stanie sanitarno – higienicznym (...). Przepis ten w znacznym stopniu przekracza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem do obowiązków właścicieli nieruchomości należy wyłącznie utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (ust. 2 pkt 2)”;

- nr LEX-R.4131.7.2018.MN z dnia 19 lipca 2018 r., w którym Wojewoda wskazał m.in: „Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 października 2014 r. w sprawie IV SA/Po 741/13: *Niezgodne z prawem jest określenie przez radę gminy; zgodnie z którym właściciele nieruchomości powinni uprzętnąć błoto, śnieg, lód z chodników położonych wzdłuż nieruchomości niezwłocznie, ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie została przewidziana w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy u.c.p.g.*” W rozstrzygnięciu tym Wojewoda wskazał również, że „Podobnie nie można uznać za zgodny z obowiązującym prawem zakaz ustanowiony w § 16 ust. 1 Regulaminu, zgodnie z którym zabrania się pozostawiania zwierząt domowych bez dozoru, jeżeli zwierzę nie jest na uwięzi lub nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym albo na terenie zagrodzonym w sposób uniemożliwiający wydostania się zwierzęcia na zewnątrz. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 12 maja 2016 roku w sprawie II SA/Łd 240/16: *Przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie upoważnia do formułowania w regulaminie określonych zakazów, a jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.*”;

- nr WNP-R.4131.1.2017.M.N z dnia 6 grudnia 2017 r., w którym Wojewoda wskazał m.in, że: „(...) za nieuprawniony należy uznać zapis § 15 lit. a stanowiący, że zwolnienie przez właściciela nieruchomości psów ze smyczy na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, a także zapis § 15 lit. b w zakresie wprowadzenia obowiązku dla właścicieli nieruchomości w odniesieniu do wszystkich zwierząt domowych zabezpieczenia terenu nieruchomości przed wydostaniem się z niej zwierzęcia. Ustawa nie przewiduje bowiem możliwości nakładania na właścicieli nieruchomości w drodze regulaminu obowiązku ich ogrodzenia (...)” W rozstrzygnięciu tym przywołany został wyrok sądu: *Jak stwierdził WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 9 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 725/13 - ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie upoważnił rady do sformułowania zakazu wprowadzania psów na określone tereny, lecz do ustalenia takiego sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy ani nie zagrażał przebywającym tam osobom.*” W rozstrzygnięciu tym Wojewoda stwierdził też: „Nie można również uznać za prawidłowe zapisów § 3 Regulaminu określającego zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych na własnej posesji. Delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ustawy nie daje podstaw do zawierania w zapisach regulaminu regulacji odnoszących się do postępowania właścicieli na należących do nich nieruchomościach. I tak WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 20 sierpnia 2013 r., sygnatura akt II SA/OI 340/13 stwierdził, że *niezgodny z prawem jest zapis określający zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi - na terenie własnej nieruchomości.*”;

- nr LEX-R.4131.3.2017.MN z dnia 2 lutego 2017 r., w którym powołując się na orzecznictwo Wojewoda wskazał m.in, że "W ocenie sądu przyjęcie całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych do "obiektów użyteczności publicznej" oraz "na tereny placów gier i zabaw", piaskownic dla dzieci, kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał Rady Miejskiej stanowi naruszenie kompetencji przyznanej w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.”;

- nr LEX-R.4131.3.2017.MN z dnia 2 lutego 2017 r., w którym Wojewoda przytoczył m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z 10 czerwca 2014 r., sygn. akt.II SA/Wr 153/14, zgodnie z którym *przyjęcie całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych do "obiektów użyteczności publicznej" oraz "na tereny placów gier i zabaw", piaskownic dla dzieci, kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał Rady Miejskiej stanowi naruszenie kompetencji przyznanej w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Rozumienie zacytowanego przepisu ustawowego powinno być bowiem takie, że na jego podstawie rada może nakładać konkretne obowiązki (nakazy/zakazy) na właścicieli zwierząt domowych, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewnienia ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W ocenie sądu rozpoznającego skargę, wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zakazu wprowadzania zwierząt na dane tereny jest środkiem nadmiernie*

ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym właścicielom zwierząt domowych.

- nr LEX-I.4131.11.2016.MS z dnia 2 lutego 2016 r., LEX-I.4131.6.2016.MS z dnia 1 lutego 2016 r., LEX-I.4131.185.2016.JJ z dnia 11 października 2016 r., LEX-R.4131.34.2016.MN z dnia 6 października 2016 r., LEX-R.4131.33.2016.BM z dnia 3 października 2016 r., LEX-R.4131.32.2016.AW z dnia 17 sierpnia 2016 r. i nr LEX-R.4131.4.2016.AW z 2 lutego 2016 r., w których to rozstrzygnięciach Wojewoda stwierdził, że wymienione w art. 4 u.c.p.g. elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały określone w tym przepisie. Z drugiej strony rada gminy powinna zawrzeć w uchwale wszystkie wymienione w nim elementy. Wojewoda wskazał również, że unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, co oznacza, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

(akta kontroli tom 2 str.146-148,154-157,162-166)

1.2.7 O nieważności (w całości lub w części) 8 z 20 uchwał rad gmin, co do których Wojewoda Mazowiecki nie podjął żadnych działań w celu stwierdzenia ich nieważności lub wskazania naruszenia prawa²⁴ orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA) w wyniku wniesionych skarg. WSA wskazał na takie same naruszenia prawa w badanych uchwałach, jakie stwierdzał Wojewoda w rozstrzygnięciach nadzorczych, co do innych uchwał, m.in. przekroczenie przez rady gmin upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. przy uchwalaniu regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, poprzez np. wprowadzanie ograniczeń w zakresie mycia i naprawy samochodów na nieruchomości właściciela; nałożenie na właściciela obowiązku utrzymania porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego na terenie jego nieruchomości; zobowiązanie właścicieli psów do prowadzenia psów na uwięzi i zakazu wprowadzania psów na tereny placów zabaw i innych miejsc. WSA kwestionował też powtórzenia w uchwałach definicji legalnych zawartych w ustawach, co naruszało zasady i reguły techniki prawodawczej, ujęte w § 118 w zw. z § 143 z.t.p.

W odniesieniu do jednego z tych wyroków²⁵ w złożonych wyjaśnieniach Wojewoda stwierdził, że nie podziela stanowiska WSA, aby unieważnione tymi wyrokami uchwały naruszały w sposób istotny prawo. W przypadku tych uchwał Wojewoda nie wskazał, że wydano je z naruszeniem prawa.

(akta kontroli tom 2 str. 60-126, 127-140, 513-564, 576-653)

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem 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. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g. 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.

²⁴ Dotyczyło to 8 uchwał wskazanych w pkt 1.2.6., tj.: Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 25 marca 2015 r. nr 146/2015; nr XXV/156/2016 Rady Gminy w Jedlnia - Letnisko z dnia 26 lipca 2016 r.; nr IX/67/16 Rady Gminy w Chlewiskach z dnia 27 października 2016 r.; Rady Miejskiej w Przytyku z dnia 24 czerwca 2016 r. nr XXII.142.16.; nr VII/037/2015 Rady Miasta i Gminy Białobrzegi z dnia 22 maja 2015 r.; Rady Gminy Gniewoszków z dnia 24 listopada 2016 r. nr XXI/138/16; nr XXIV/140/2016 Rady Gminy Zakrzew z dnia 31 maja 2016 r.; Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 17 czerwca 2016 nr 135/XXI/16.

²⁵ Tj. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie sygn. akt VIII SA/Wa 222/17 z dnia 9 listopada 2017., Sąd po rozpoznaniu sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kozienicach na ww. uchwałę Rady Gminy Gniewoszków z dnia 24 listopada 2016 r. nr XXI/138/16 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Gniewoszków.

1.3. Działania wyjaśniające, informacyjne i prewencyjne podejmowane przez wojewodę w ramach nadzoru nad stanowaniem aktów prawa miejscowego

Opis stanu faktycznego

Wojewoda w 2017 r. korzystał z prawa do żądania informacji i danych niezbędnych do wykonywania uprawnień nadzorczych wobec aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy j.s.t. w celu wykorzystania ich w 81 postępowaniach nadzorczych. W 2018 r. wojewoda żądał takich informacji i danych w celu wykorzystania ich w 51 postępowaniach nadzorczych. Pozyskane informacje służyły do wydania rozstrzygnięć nadzorczych lub odstąpienia od wydania tych rozstrzygnięć, lub do skierowania skargi do WSA. Organ nadzoru zwracał się do organów stanowiących j.s.t. z żądaniem udzielenia wyjaśnień, podania informacji, przesłania dodatkowych dokumentów, uzupełnienia załączników, podania podstawy prawnej. 64 z 77 uzyskanych w 2017 r. informacji i dokumentów dotyczyły aktów w sprawie uchwalenia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Pozostałe informacje dotyczyły m.in. uchwał związanych z reformą systemu oświaty. 45 z 51 uzyskanych w 2018 r. informacji i dokumentów dotyczyły uchwał w sprawie uchwalenia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli tom 2 str. 270-318)

W ramach działań informacyjnych, szkoleniowych i wspierających j.s.t. w zakresie prawidłowego tworzenia prawa miejscowego, w latach 2017 – 2018 Wojewoda przekazał organom j.s.t. (przy piśmie z dnia 3 kwietnia 2017 r.²⁶) stanowisko Ministra Finansów²⁷ i poinformował, iż w obrocie prawnym znajdują się uchwały rad gmin i miast regulujące kwestie zwolnienia z podatku od nieruchomości, nakładające na przedsiębiorców obowiązek przedkładania wyciągów z rejestru działalności gospodarczej lub dołączania zaświadczeń z CEIDG, oraz zwrócił się o dokonanie szczegółowej analizy tego typu uchwał. Pismem z dnia 10 stycznia 2017 r. Wojewoda wskazał najczęstsze naruszenia prawa, do których dochodzi przy uchwalaniu statutów wraz ze wskazaniem orzecznictwa w tym zakresie.

(akta kontroli tom 2 str. 270-318,444-467)

Dyrektor WNP wyjaśnił, że na podstawie prowadzonych rejestrów dotyczących spraw związanych z nadzorem prawnym, dokonywana była bieżąca kontrola częstotliwości błędów j.s.t. oraz zakresu tematycznego objętego nadzorem.

(akta kontroli tom 2 str. 270-318)

Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego Wyjaśnił, że w celu zapewnienia jednolitości linii orzeczniczej Wojewody Mazowieckiego w sprawach odnoszących się do analogicznych stanów faktycznych i prawnych, organizował okresowe narady kierowników oddziałów WNP. Przedmiotem narad było spójne ustalenie systemowych rozwiązań prawnych w bieżących działaniach z zakresu nadzoru prawnego nad organami jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących np. reformy oświaty, zakazu propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zasad ustalania diet dla czy też przekazywaniu środków na inwestycje drogowe²⁸.

(akta kontroli tom 2 str. 270-318,468-477)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że Wojewoda w części zbadanych spraw niejednolicie oceniał legalność podlegających jego nadzorowi aktów prawa miejscowego, co spowodowało, że uchwały naruszające te same przepisy prawa w jednych j.s.t zostały rozstrzygnięciem nadzorczym o nieważności aktu wyeliminowane z obrotu prawnego, natomiast w innych, wobec niepodjęcia takiego rozstrzygnięcia, obowiązywały. Przyczynami tej sytuacji były m.in. niejednolitość orzecznictwa sądowego oraz duża liczba aktów prawnych podlegających nadzorowi Wojewody.

²⁶ Pismo znak: LEX-I.40.265.2017.

²⁷ Pismo z dnia 24 marca 2017 r. znak: DHU-V.4322.2.2017.MK.

²⁸ W roku 2017 ww. narady odbyły się w dniach 12 kwietnia, 5 lipca oraz 13 września, w 2018 r. w dniu 18 września i 19 grudnia.

OCENA CZĄSTKOWA

Niejednolitość ocen w zakresie legalności aktów prawa miejscowego powodowała, że uchwały naruszające te same przepisy prawa w jednych j.s.t zostały wyeliminowane z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody o nieważności aktu, natomiast w innych, wobec niepodjęcia takiego rozstrzygnięcia, obowiązywały. Analiza 45 uchwał organów j.s.t. przesłanych do nadzoru i ogłoszonych w dzienniku urzędowym województwa mazowieckiego wykazała, że w latach 2015-2018 (I - III kw.) na terenie województwa znajdowało się w obrocie prawnym 20 uchwał, co do których Wojewoda nie podjął działań w celu stwierdzenia ich nieważności, pomimo iż zawierały one takie same postanowienia niezgodne z przepisami prawa, jak inne uchwały, co których wydał rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzając ich nieważność (w całości lub w części). Przyczynami tej sytuacji były m.in. niejednolitość orzecznictwa sądowego oraz duża liczba aktów prawnych podlegających nadzorowi Wojewody.

2. Realizacja przez Wojewodę obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego j.s.t., rozstrzygnięć nadzorczych i wyroków sądów uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego

Opis stanu faktycznego

Wszystkie akty prawa miejscowego przekazane Wojewodzie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁹.

(akta kontroli tom 2 str. 360-381)

W Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego nie opublikowano 55 aktów prawa miejscowego, co do których wydano rozstrzygnięcia nadzorcze. Zgodnie z art. 13 pkt. 2, 5, 8a u.p.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy, rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego. Akty te nie zostały przekazane do publikacji przez uprawnione organy samorządowe.

(akta kontroli tom 1 str. 360-383, tom 2 str. 338-345, 346)

116 z ww. aktów prawa miejscowego zostało ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w terminie od ponad miesiąca do ponad roku od dnia ich uchwalenia.

(akta kontroli tom 2 str. 360-381)

Dyrektor Biura Kadr i Obsługi Prawnej wyjaśniła, że wymienione akty prawa miejscowego zostały opublikowane niezwłocznie po ich otrzymaniu, na podstawie wniosku publikacyjnego, po przeanalizowaniu i zweryfikowaniu zawartości plików przeznaczonych do publikacji. Okres pomiędzy wpływem pliku do publikacji, a ogłoszeniem aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, we wskazanych przypadkach nie przekroczył 6 dni roboczych. J.s.t. zobowiązane są do niezwłocznego przekazania uchwał do publikacji w celu ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jednakże ustawodawca nie wyraża tegoż terminu w dniach. Brak jest sankcji z tytułu niewywiązania się przez jednostki samorządu terytorialnego z ww. obowiązku.

(akta kontroli tom 2 str. 362-365)

16 wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego (podlegające właściwości nadzorczej wojewody mazowieckiego) złożone do sądu administracyjnego, co do których WSA orzekł o ich niezgodności z prawem, zostało ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w latach 2017-2018 (III kw.) w terminach od 7 miesięcy do 2 i pół roku od ich wydania.

(akta kontroli tom 2 str. 127-140)

²⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1523.

Dyrektor WNP wyjaśnił, że wyroki zostały opublikowane niezwłocznie po ich otrzymaniu drogą elektroniczną z sądu.

(akta kontroli tom 2 str. 340-345)

W okresie objętym kontrolą organy j.s.t. złożyły 13 skarg do sądu administracyjnego (3 skargi w 2017 r. i 10 w 2018 r. do III kwartału włącznie) na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego. Wszystkie skargi Wojewoda przesłał do sądu administracyjnego nie zmieniając swojego rozstrzygnięcia nadzorczego. W trzech przypadkach dotyczących uchwał podjętych w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze w części. Wyroki sądu, do dnia zakończenia kontroli, nie zostały opublikowane.

(akta kontroli tom 2 str. 1-3)

Odnosnie działań podejmowanych przez Wojewodę w celu zapewnienia realizacji kompetencji nadzorczych i promulgacyjnych w odniesieniu do aktów prawa miejscowego wydanych przez jednostki samorządu terytorialnego, Wojewoda Mazowiecki wyjaśnił m.in. że podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu organ. Brak jest obowiązku kierowania do organu nadzoru uchwał w analogicznej formie. Wojewodzie jako organowi nadzoru zostały przyznane uprawnienia informacyjne³⁰. Brak jest analogicznego uprawnienia wojewody w zakresie pełnienia funkcji organu promulgacyjnego, nie istnieje żadna możliwość dyscyplinowania organów j.s.t. do przesyłania aktów normatywnych do publikacji.

(akta kontroli tom 2 str. 569-571)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda ogłaszał akty prawa miejscowego niezwłocznie po ich otrzymaniu. Stwierdzone przypadki nieopublikowania aktów prawa miejscowego lub opublikowania ich w terminie od 7 miesięcy do 2 i pół roku od ich wydania spowodowane były nieprzesłaniem lub przestaniem tych aktów z opóźnieniem. przez organy j.s.t.

Wnioski

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o stosowanie jednolitych ocen legalności aktów prawa miejscowego naruszających te same przepisy prawa.

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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i 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.

³⁰ Na podstawie art. 88 u.s.g., art. 77 a ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.), art. 80 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.)

Kontroler
Justyna Goszcz
główny specjalista k.p.
/.../

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura NIK w Warszawie
Dyrektor
/.../

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Mieczysław Kosmański, p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.