

URZĄD MIEJSKI
w Ciechanowcu
Wpłynęło dn. 27.02.2024
znak 1980.. podpis

Białystok, 27 lutego 2024 r.



WOJEWODA PODLASKI

Jacek Brzozowski

NK-II.40.3.2024.AKR

SG
27.02.2024
Pracownik Między
01.03.2024

Szanowni Państwo
Prezydenci, Starostowie,
Burmistrzowie i Wójtowie
w województwie podlaskim
oraz Marszałek Województwa
Podlaskiego

Przekazuję Państwu analizę działalności uchwałodawczej organów jednostek samorządu terytorialnego za 2023 rok. Wyrażam nadzieję, iż przedstawione uwagi i wskazówki będą pomocne w działalności prawotwórczej, a w konsekwencji przyczynią się do tworzenia dobrego i racjonalnego prawa samorządowego w województwie podlaskim.

WOJEWODA PODLASKI

Jacek Brzozowski

Podpis elektroniczny zweryfikowany
w dniu 27.02.2024
wynik weryfikacji: WAŻNY / NIEWAŻNY
BRAK MOŻLIWOŚCI WERYFIKACJI
Chopman
czytelny podpis sporządzającego wydruk

Białystok, 27 lutego 2024 r.

WOJEWODA PODLASKI

**Analiza
działalności uchwalodawczej organów
gmin, powiatów oraz
samorządu województwa podlaskiego
za 2023 rok**

Analiza
działalności uchwałodawczej organów gmin, powiatów oraz samorządu województwa
podlaskiego za 2023 rok

I. Normy prawne regulujące system nadzoru wojewody nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

System nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego został określony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozwinięty w ustawach ustrojowych regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Zgodnie z ww. regulacjami, organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych - regionalne izby obrachunkowe.

Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego sprawowany jest przez wojewodę na podstawie kryterium zgodności z prawem, w oparciu o przepisy ustaw ustrojowych, tj.:

- ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107);
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.).

Ponadto wojewoda, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 183) jest organem nadzoru w stosunku do Podlaskiej Izby Rolniczej. Wojewoda jest również organem nadzoru wobec Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zgodnie z art. 400r ust. 10 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54).

II. Realizacja kompetencji nadzorczych Wojewody wobec działalności uchwałodawczej jednostek samorządu terytorialnego w 2023 roku.

W 2023 roku do Wojewody Podlaskiego wpłynęło łącznie **6091** uchwał, w tym: **5348** uchwał rad gmin, **676** uchwał rad powiatów i **67** uchwał Sejmiku Województwa Podlaskiego.

W wyniku kontroli legalności stwierdzono nieważność (w całości lub w części) 265 aktów prawnych organów stanowiących, w tym:

- 248 organów gmin,
- 14 organów powiatów,
- 3 organu województwa.

Powyższe liczby nie odzwierciedlają ogólnej liczby podjętych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwał, odnoszą się bowiem tylko do uchwał, w stosunku do których organem nadzoru jest wojewoda, pomijając uchwały w stosunku do których organem nadzoru jest Regionalna Izba Obrachunkowa.

W stosunku do roku 2022 liczba objętych nadzorem wojewody uchwał zwiększyła się o 191 aktów co stanowi wzrost o 3,2%, zaś liczba wydanych w 2023 roku rozstrzygnięć nadzorczych do uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do roku poprzedniego zwiększyła się o 74, co stanowi wzrost o 38,7%.

Zauważyć należy, iż liczba uchwał, które wpływają do organu nadzoru na przestrzeni kilku ostatnich lat rośnie, przekraczając już liczbę 6 tys. sztuk rocznie. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż liczba wydanych rozstrzygnięć nadzorczych w roku 2023 ponownie wzrosła (265 sztuk) w porównaniu do lat ubiegłych: w roku 2022 - 191; w roku 2021 - 102; w roku 2020 - 110; w roku 2019 - 114; w roku 2018 - 74). Natomiast liczba wskazań nieistotnego naruszenia prawa od lat utrzymuje się na zbliżonym poziomie ilościowym (w 2023 - 7; w 2022 r. - 16; w 2021 r. - 15; w 2020 r. - 9; w 2019 r. - 23; w 2018 r. - 8). Na stałym niskim poziomie zaledwie kilku sztuk rocznie utrzymuje się liczba skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze. W roku 2023 złożono ich 3; w 2022 r. - 5; w 2021 r. - 3; w 2020 r. - 4; w 2019 r. - 9; w 2018 r. - 9.

Najliczniejszą grupę uchwał, w stosunku do których w 2023 r. zostały wydane rozstrzygnięcia nadzorcze stanowią uchwały w przedmiocie:

- określenia zasad zwrotu wydatków, jak również podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielenia wsparcia w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego osobom i rodzinom objętym wieloletnim programem rządowym „Posiłek w szkole i w domu”;
- programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego;
- programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt;
- przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny;
- ustalenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych;
- miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy;
- regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy.

W trakcie analizy uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego stwierdzono również następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- nadawanie przepisom wstecznej mocy obowiązywania;
- przyjęcie dyspozycji wskazującej dwie daty wejścia w życie uchwały;
- publikację aktów kierownictwa wewnętrznego w organie promulgacyjnym określając termin wejścia w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego;
- skracanie okresu vacatio legis bez jakiegokolwiek formalnego uzasadnienia.

Odpowiadając na liczne wątpliwości, organ nadzoru wskazuje, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis), nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania

przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie. Nieprawidłowym zatem jest często stosowane określenie wejścia w życie uchwały "po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, z mocą obowiązującą od dnia..."

Stosowanie powyższej zasady pozwoli uniknąć kwestionowania przez organ nadzoru uchwał z uwagi na wadliwe określenie wejścia w życie danego aktu.

W kwestii nadania wstecznej mocy obowiązywania uchwale lub skrócenia okresu *vacatio legis*, organ nadzoru zwraca uwagę, że jest to oczywiście dopuszczalne, niemniej zabiegi legislacyjne w tym zakresie powinny ograniczać się do sytuacji wyjątkowych, w szczególności gdy jest to niezbędne dla ochrony innych konstytucyjnie chronionych wartości i dodatkowo muszą być należycie uzasadnione. Jednocześnie akt taki powinien jednoznacznie wskazywać datę wejścia w życie.

Kwestią wymagającą wyjaśnienia jest charakter uchwał dotyczących zasad udzielania pomocy w ramach Programu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej "Opieka wytchnieniowa". Organ nadzoru mając na uwadze kompleksowe uregulowanie resortowego programu wsparcia osób niepełnosprawnych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwraca uwagę, że organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do konkretyzowania ani powielania zasad udzielania pomocy w ramach programu rządowego „Opieka Wytchnieniowa”, bowiem elementy te wynikają bezpośrednio z treści przedmiotowego programu. Nie zawiera on też delegacji do ustalenia przez radę gminy zasad udzielania pomocy w ramach programu. Dodatkowo należy zauważyć, że zarówno treść jak i podstawy prawne uchwał podejmowanych w tym przedmiocie nie dają podstaw do przyjęcia, że wskazane w nich programy mają postać aktów prawa miejscowego. Należy zatem mieć na uwadze, że uchwała w sprawie przyjęcia gminnego Programu „Opieka wytchnieniowa”, jest aktem kierownictwa wewnętrznego adresowanego do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotom.

Ponadto mając na uwadze cykliczność podejmowanych niektórych uchwał jak programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi czy programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, co do których sam ustawodawca określił termin na ich podjęcie – organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność przestrzegania w tym zakresie określonych terminów.

Zgodnie z obowiązującą linią orzeczniczą terminy, o którym mowa w ustawach materialnoprawnych są terminami instrukcyjnym. Niedochowanie tych terminów mimo, że stanowi naruszenie prawa, samo przez się nie pozbawia organu stanowiącego kompetencji ani obowiązku podjęcia takiej uchwały. Ze strony zaś organu nadzoru nie uzasadnia to stwierdzenia nieważności takiej uchwały. Nie oznacza to jednak że organy stanowiące mogą się uchylać od podjęcia stosownej uchwały we właściwym terminie. Natomiast przekroczenie takiego terminu nie może być sanowane zwrotem o obowiązywaniu uchwały z mocą wsteczną.

Organ nadzoru ponownie też zwraca uwagę na kwestię charakteru prawnego aktu założenia, przekształcenia lub likwidacji szkoły, która wzbudzała liczne wątpliwości. Aktualnie przeważa pogląd, zgodnie z którym akt założycielski szkoły czy też uchwała w przedmiocie przekształcenie lub likwidacji szkoły nie są aktami prawa miejscowego. Nie zawierają bowiem przepisów o charakterze abstrakcyjnym, który to warunek musiałby zostać spełniony, aby można było uznać taką uchwałę za akt normatywny, zawierający przepisy powszechnie obowiązujące. Akt założycielski szkoły ma zawsze charakter indywidualnego aktu organizacyjnego, a nie aktu prawa miejscowego. Z tego powodu uchwała taka nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i nie jest od tego uzależnione wejście jej w życie w odróżnieniu od aktów prawa miejscowego, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne obowiązujące erga omnes na danym obszarze. Wobec powyższego uchwały w sprawie przekształcenia lub likwidacji szkół nie zawierają norm powszechnie obowiązujących i nie mogą być uznane za akty prawa miejscowego.

Organ nadzoru dodatkowo zauważa, że w wielu przypadkach uchwały przekazywane są niezgodnie z właściwością rzeczową. Niezbędna jest zatem wnikliwa ocena charakteru uchwały uwzględniając zakresy kompetencji nadzorczej wojewody i regionalnej izby obrachunkowej. Pomimo wielokrotnego informowania poszczególnych jednostek

o właściwości Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w zakresie uchwał dotyczących szeroko rozumianej gospodarki finansowej, akty w danym przedmiocie nadal przekazywane są Wojewodzie Podlaskiemu jako organowi właściwemu.

Podsumowując powyższe, organ nadzoru zwraca się o wzmocnienie nadzoru nad przygotowywaniem projektów uchwał, uzasadnień do nich oraz innych podejmowanych technicznych czynności w zakresie projektów aktów prawa miejscowego. Brak staranności w przygotowaniu uchwał może skutkować wszczęciem postępowania nadzorczego.

W celu ułatwienia Państwu właściwego technicznego zredagowania aktów do publikacji, Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Podlaskiego opracowała informacje dotyczące przygotowania do ogłoszenia aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, które są dostępne pod adresem: <https://puw.bip.gov.pl/dzienniki-urzedowe-województwa-podlaskiego/dzienniki-urzedowe-województwa-podlaskiego.html>

Właściwe wykorzystanie wyżej wskazanych uwag i wniosków oraz podjęcie w ramach posiadanych kompetencji stosownych działań umożliwi Państwu eliminację powtarzających się uchybień, a w konsekwencji pozytywnie wpłynie na kompletność i zgodność z prawem przygotowywanych uchwał i zarządzeń.

Podpis elektroniczny zweryfikowany
w dniu 27.02.2024.....
wynik weryfikacji: WAŻNY / NIEWAŻNY
BRAK MOŻLIWOŚCI WERYFIKACJI
czytelny podpis sporządzającego wydruk