

**Analiza
działalności uchwałodawczej organów gmin,
związków międzygminnych, powiatów oraz
samorządu województwa podlaskiego
za 2013 rok**

Białystok, 30 kwietnia 2014 r.

Analiza

działalności uchwałodawczej organów gmin, związków międzygminnych, powiatów oraz samorządu województwa podlaskiego za 2013 rok.

I. Działalność uchwałodawcza organów gmin, związków międzygminnych, powiatów oraz samorządu województwa podlaskiego za 2013 rok.

W 2013 roku do Wojewody Podlaskiego wpłynęły:

- 92 uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego,
- 602 uchwały rad powiatów,
- 4351 uchwał rad gmin,
- 22 uchwały organów związków gmin.

Mając na uwadze liczbę gmin z terenu województwa podlaskiego, stwierdzić należy, że najwięcej uchwał w 2013 roku podjęły: Rada Miasta Białegostoku – 136, Sejmik Województwa Podlaskiego – 92, Rada Miejska w Suwałkach – 113, oraz Rada Miejska w Łapach - 92.

Z grupy organów stanowiących j.s.t., które w minionym roku podjęły najmniej uchwał można wymienić: Radę Gminy Perlejewo – 17, Radę Gminy Grodzisk – 14, Radę Gminy Szudziałowo – 17, Radę Gminy Kołaki Kościelne – 16 oraz Radę Miejską w Krynkach - 5.

Powyższe liczby nie odzwierciedlają ogólnej liczby podjętych uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, 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.

Szczegółowe zestawienie danych liczbowych obejmujące liczbę uchwał przekazanych do organu nadzoru, liczbę wydanych rozstrzygnięć nadzorczych, wskazań nieistotnego naruszenia prawa oraz skarg wniesionych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zawiera załącznik do niniejszej analizy.

Rady gmin, rady powiatów oraz sejmik województwa podlaskiego realizują swoje ustawowe zadania poprzez działalność uchwałodawczą. Podejmowane w ramach tej działalności uchwały podlegają z mocy prawa kontroli legalności, w związku z czym stosownie do postanowień art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 81 ustawy o samorządzie województwa, w ciągu siedmiu dni od ich podjęcia powinny zostać przekazane przez organy wykonawcze

do organu nadzoru. Stwierdzić należy, iż w większości przypadków powyższy obowiązek w 2013 roku był realizowany.

II. Rozstrzygnięcia nadzorcze.

W wyniku kontroli legalności uchwał i zarządzeń, które w minionym roku wpłynęły do organu nadzoru stwierdzono nieważność (w całości lub w części) 82 aktów prawnych jednostek samorządu terytorialnego.

Porównując dane liczbowe dotyczące ilości wydanych rozstrzygnięć nadzorczych w 2013 roku w stosunku do roku poprzedniego należy wskazać na spadek liczby wydanych rozstrzygnięć nadzorczych (w 2012 r. – 92).

Liczba rozstrzygnięć w stosunku do uchwał, które wpłynęły do organu nadzoru w stosunku procentowym wynosi - 1,6%.

Liczba rozstrzygnięć nadzorczych uchylonych w stosunku do zaskarżonych do WSA w stosunku procentowym wynosi - 14%.

1. Rozstrzygnięcia nadzorcze, stwierdzające nieważność uchwał sejmiku i rad powiatów

W minionym roku organ nadzoru wydał 1 rozstrzygnięcie nadzorcze, tj. jedynie w stosunku do uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Psychiatrycznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej im. dr. Stanisława Deresza w Choroszczu. Organ nadzoru stwierdził nieważność zapisu modyfikującego skład izby przyjęć, a tym samym naruszającego przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217) w tym zakresie.

Wydane w 2013 roku rozstrzygnięcia nadzorcze w stosunku do uchwał rad powiatów dotyczyły:

- spraw oświatowych – 1
- gospodarki nieruchomościami – 1
- nadawania statutów – 2
- wyrażania zgody na przekazywanie zadań samorządu innym jednostkom – 1
- trybu i kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej – 1

Z ww. rozstrzygnięć nadzorczych, 1 rozstrzygnięcie nadzorcze (dot. uchwały w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie zadania publicznego z zakresu administracji rządowej) wydane zostało w związku z naruszeniem ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Pozostałe rozstrzygnięcia nadzorcze wydane zostały z uwagi przekroczenie delegacji ustawowej przez organ stanowiący, skutkujący bądź stwierdzeniem poszczególnych zapisów bądź uchwał w całości.

Rozstrzygnięcie nadzorcze, dotyczące uchwały w sprawie zasad wydzielania środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli, nauczycieli emerytów i rencistów, rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania w szkołach i placówkach, wskazywało na nieprawidłowości w postaci umieszczenie tych środków w planach finansowych szkół, co powodowałoby niedopuszczalne przenoszenie kompetencji w zakresie dysponowania środkami z tego funduszu na poziom szkół.

Uchwalając statut biblioteki publicznej naruszono przepisy ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach poprzez:

- modyfikację przepisu, dotyczącego trybu i zasad wyboru dyrektora placówki;
- zasad jej reprezentacji, kierownictwa oraz nieuprawnionego wskazania organu sprawującego nadzór nad biblioteką.

Ponadto organ nadzoru zauważył, iż sprzecznym z prawem jest zapis uprawniający do posługiwania się przez bibliotekę pieczęcią z wizerunkiem orła.

Ponadto w uchwale w sprawie nadania statutu centrum pomocy rodzinie dokonano modyfikacji charakteru prawnego stosunku pracy dyrektora placówki, wskazując, iż nawiązanie stosunku pracy następuje przez jego powołanie.

Kolejnym przykładem rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego w 2013 r. stanowiło rozstrzygnięcie, obejmujące uchwałę dotyczącą gospodarki nieruchomościami, tj. w sprawie określenia „Zasad gospodarki nieruchomościami”. Stwierdzone przez organ nadzoru naruszenie prawa odnosiło się do umieszczonych w Zasadach regulacji dotyczących przypadków, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość a także upoważnienia zarządu do oddawania nieruchomości w dzierżawę i najem do 3 lat bez swojej zgody.

Natomiast uchwalając tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego rada powiatu nie posiadając kompetencji w tym zakresie, określiła katalog niezbędnych w ocenie rady informacji oraz wzór wymaganego formularza.

2. Rozstrzygnięcia nadzorcze wydane w odniesieniu do uchwał rad gmin.

W 2013 r. Wojewoda Podlaski – jako organ nadzoru zakwestionował 13 aktów samorządu terytorialnego z **zakresu oświaty**. Wśród nich znalazło się 10 uchwał organu stanowiącego j.s.t. oraz 3 zarządzenia organu wykonawczego j.s.t. Zakwestionowane przez organ nadzoru uchwały, dotyczyły planów dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli (3 uchwały), regulaminów wynagradzania nauczycieli (3 uchwały), włączenia punktu przedszkolnego do zespołu szkół (2 uchwały), pomocy zdrowotnej dla nauczycieli oraz zasad udzielania i rozmiar obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Dwa z trzech zakwestionowanych przez organ nadzoru zarządzeń, dotyczyły unieważnienia konkursu na dyrektora szkoły, jedno zarządzenie dotyczyło odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły.

Odnosząc się do naruszeń prawa wskazanych w planach dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, organ nadzoru wykazał naruszenie granic delegacji ustawowej zawartej w art. 70a ustawy Karta Nauczyciela.

W stosunku do uchwał określających regulaminy wynagradzania nauczycieli, organ nadzoru wskazał na naruszenia art. 54 ust. 3 Karty Nauczyciela regulując kwestie związane z wysokością dodatku mieszkaniowego, dokonano ustaleń w sposób naruszający wskazany przepis ustawy. Art. 30 ust. 6 pkt 1 poprzez określenie w uchwale szczegółowych warunków wypłacania dodatków oraz szczegółowych zasad wynagradzania za pracę w dni wolne.

Uchwały regulujące włączenia punktu przedszkolnego do zespołu szkół, zakwestionowane przez organ nadzoru, zawierały postanowienia naruszające art. 62 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Uchwały te wydane zostały bez podstawy prawnej.

W przypadku uchwały dotyczącej pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, przekroczona została delegacja ustawowa zawarta w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, poprzez uregulowanie trybu przyznania nauczycielowi czy też nauczycielowi przebywającemu na emeryturze/rencie prawa do pomocy zdrowotnej przez dyrektora szkoły.

Oдноśnie uchwały, dotyczącej zasad udzielania i rozmiar obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych uregulowanie dotyczące przydzielania godzin ponadwymiarowych oraz określenia ich liczby stanowiło przekroczenie delegacji ustawowej określonej we wskazanym w podstawie prawnej art. 42 ust. 7 pkt 2 i 3 ustawy Karta Nauczyciela.

Przechodząc do drugiej grupy aktów z zakresu oświaty zakwestionowanych przez organ nadzoru – zarządzeń, odnośnie dwóch z nich, dotyczących unieważnienia konkursu na dyrektora szkoły, dokonano naruszenia § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub

publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej. Natomiast w przypadku uchwały w sprawie odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły, naruszona została norma art. 38 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 5c pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

W roku 2013 organ nadzoru wydał 11 rozstrzygnięć nadzorczych z zakresu spraw dotyczących tematyki **pomocy społecznej**.

W kilku przypadkach kwestionowane były zapisy statutów ośrodków pomocy społecznej z uwagi na:

- zawężenie kręgu osób uprawnionych do uzyskania świadczeń w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych,
- umieszczenie środowiskowego domu pomocy społecznej w strukturze ośrodka pomocy społecznej, podczas gdy stanowi on odrębną jednostkę organizacyjną,
- zawężenie statutowych zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie,

W kilku innych przypadkach rady upoważniając kierowników ośrodków pomocy społecznej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej niewłaściwie określały wejście w życie takich uchwał, ustalając, iż wchodzi one w życie z dniem podjęcia,

W przypadku uchwał w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej rady przekraczały swoje uprawnienia ustawowe poprzez dowolne ustalenie katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku dotyczącego odstąpienia od żądania zwrotu wydatków na udzielenie świadczenia,

W przypadku uchwał w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze, rady bezpodstawnie uzależniały uzyskanie pomocy od przeprowadzenia wywiadu środowiskowego oraz zebrania stosownych dokumentów, a także ograniczały uprawnienie ustawowe do składania wniosków o przyznanie zasiłku tylko do zainteresowanych osób, podczas gdy takie uprawnienie należy również do przedstawiciela ustawowego oraz innych osób za zgodą zainteresowanego.

Kolejną grupę rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w 2013 roku stanowiły rozstrzygnięcia, którymi zostały objęte uchwały dotyczące **gospodarki nieruchomościami**., uzasadnieniem do ich wydania było:

- zdecydowanie o nieodpłatnym charakterze umowy dzierżawy nieruchomości,
- regulowanie w uchwale w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na

czas nieoznaczony, kwestii dotyczących oddania w trybie bezprzetargowym nieruchomości w najem lub dzierżawę na czas nie dłuższy niż 3 lata,

- obciążanie nabywcy nieruchomości w całości kosztami związanymi z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży i zawarciem umowy w formie aktu notarialnego,
- stosowanie wykładni rozszerzającej w stosunku do przepisów dopuszczających bezprzetargową sprzedaż nieruchomości gminnej, która ma charakter wyjątkowy,
- nieprawidłowe wskazanie powierzchni ogólnej obszaru objętego scaleniem i podziałem czego konsekwencją było nie spełnienie ustawowego wymogu, precyzyjnego określenia w uchwale obszaru objętego scaleniem.

W toku badania legalności **wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy** organ nadzoru stwierdził, brak pełnej realizacji przez Rady dyspozycji upoważnienia ustawowego. Organ jednostki samorządu terytorialnego realizujący ustawowy obowiązek opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest bowiem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu.

Wśród zapisów dotyczących **zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy** niezależnie od braku pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego, Rady wprowadzały unormowania, które stawały w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie różnicowały sytuacje osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych, które być może kwalifikowałyby się do ubiegania się o wynajem lokalu gminnego w świetle uregulowań uchwały, gdyby nie wprowadzono niekorzystnych dla nich postanowień poprzez wprowadzenie np. kryterium stałego zameldowania na terenie gminy przez okres co najmniej 5-u lat.

Stosunkowo liczną grupę (9) aktów nadzoru wydanych przez Wojewodę Podlaskiego w 2013 r. stanowiły rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące uchwał w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku.

Podstawą uzasadniającą wydanie rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do ww. uchwał stanowiły niezgodne z przepisami regulacje w zakresie:

- wykroczenia poza upoważnienie ustawowe poprzez:

- nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązku koszenia trawy i chwastów,
- nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązków w postaci usuwania nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części budynków oraz usuwania nadmiaru śniegu zalegającego na dachach budynków,
- likwidowanie śliskości i gołoledzi na chodniku,

- zobowiązanie organizatorów imprez masowych do zapewnienia dostatecznej liczby pojemników bądź kontenerów do gromadzenia odpadów oraz zapewnienia szaleatów przenośnych, a także niezwłocznego uprzątnięcia terenu po zakończeniu imprezy,
- zobowiązanie właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe do posiadania zaświadczenia o aktualnych szczepieniach,
- ustalanie, iż do obowiązków właścicieli psów należy poddawanie ich szczepieniom ochronnym,
- zakaz wprowadzania zwierząt domowych na tereny służące do zabaw dzieci (place zabaw, piaskownice, boiska itp.), na tereny szkół, przedszkoli i żłobków oraz do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz,
- obciążanie kosztami przeprowadzenia deratyzacji właścicieli nieruchomości,
- nakładanie, w sposób niczym nieograniczony, obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy oraz określenie powinności właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania należytego stanu sanitarno – higienicznego całej nieruchomości,
- nakładanie na właścicieli oraz osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków tj. zapewnienia odpowiedniego schronienia czy stosowania właściwej długości uwięzi,
- określanie, iż pojemniki na odpady komunalne należy ustawiać na wyrównanej i w miarę utwardzonej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się wody i błota.

Katalog spraw, które ustawodawca pozwoił radzie gminy ująć w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest zamknięty, a rada może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- określenia sposobu egzekwowania przestrzegania regulaminu utrzymania czystości i porządku, stanowiąc o odpowiedzialności karnej za niewykonywanie obowiązków w nim określonych, wskazując kary pieniężne i grzywny w przypadku naruszenia jego ustaleń, co stanowi modyfikację uregulowań ustawowych poprzez ograniczenie katalogu przypadków zagrożonych sankcją karną jedynie do postanowień regulaminowych oraz przewidując dodatkowo rodzaj kary pieniężnej,
- sposobu postępowania ze zwłokami zwierzęcymi, w przypadku zagrożenia epidemią co stanowi powtórzenie kwestii uregulowanej w akcie wyższego rzędu, tj. w ustawie,
- nieprecyzyjnego określenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, co stanowi jeden z obligatoryjnych elementów regulaminu.

Dwa rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczyły **statutów gmin**, a stwierdzone przez organ nadzoru naruszenia prawa odnosiły się do umieszczania regulacji dotyczących:

- ograniczania zasady jawności działania organów gminy,
- decydowania o terminie udostępnienia informacji związanych z działaniem organu stanowiącego gminy,
- sprzecznego z ustawą o samorządzie gminnym wskazania podmiotu właściwego do zwołania pierwszej sesji nowo wybranej rady gminy, w obowiązującym brzmieniu ustawy jest to komisarz wyborczy a nie Przewodniczący Rady poprzedniej kadencji.

Część rozstrzygnięć nadzorczych dotyczyła uregulowań zawartych w **statutach bibliotek i instytucji kultury**, kwestionowane przez organ nadzoru naruszenia dotyczyły zapisów powierzających nadzór nad działalnością finansową instytucji Komisji Rewizyjnej.

W minionym roku organ nadzoru wydał 3 rozstrzygnięcia w stosunku do uchwał **w sprawie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi**.

W dwóch przypadkach programy nie zawierały wszystkich elementów, które określił ustawodawca jako obligatoryjne.

Trzecia uchwała podjęta na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie dotyczyła trybu i kryteriów oceny wniosku o realizację zadania publicznego, w której rada zaleciła, aby wniosek o realizację zadania publicznego złożony był na formularzu zgodnie z przyjętym opisem, wykraczając tym samym poza swoje kompetencje, gdyż formę takiego wniosku ustala się zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Dwa z wydanych w 2013 roku rozstrzygnięć nadzorczych dotyczyło uchwalonych przez organy stanowiące j.s.t. **regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków**. Omawiając stwierdzone nieprawidłowości stanowiące przyczynę wydanych rozstrzygnięć należy wskazać:

- uregulowanie w regulaminie kwestii, które powinny zostać uregulowane we wzajemnej umowie pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo – kanalizacyjnym jako dostawcą usług a ich odbiorcą. Przykładem tego może być zapis, iż: „kosztami sprawdzenia wodomierza zostaje obciążony odbiorca”,

- zawarcie w regulaminie unormowań będących powtórzeniem lub modyfikacją norm ustawowych. Wśród definiowanych zwrotów znalazły się m.in.: „umowa”, „wodomierz własny”, „cena dostarczanej wody” i „stawka opłaty za odprowadzane ścieki”. Delegacja ustawowa zawarta w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie upoważnia bowiem rady gminy do definiowania w ramach

regulaminu ww. pojęć, gdyż nie przewiduje tego katalog zagadnień wskazanych w tym przepisie,

- zawarcie regulacji zobowiązujących gminę do zawiadamiania odbiorców o planowanych przerwach w dostawie wody co najmniej na 2 dni przez rozpoczęciem prac konserwacyjno-remontowych, gdy tymczasem ustawa wymaga zachowania 20 – to dniowego terminu.

W 2013 roku rozstrzygnięcia nadzorcze wydano również w stosunku do **3 uchwał w sprawie rozpatrzenia skargi** z uwagi na stwierdzone naruszenia:

- art. 7 k.p.a. (zasady praworządności) poprzez brak dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy tj. uznanie skargi jednocześnie jako zasadnej i niezasadnej, co w konsekwencji doprowadziło do stanu, w którym uzasadnione jest twierdzenie, iż sprawa nie została rozstrzygnięta;

- art. 8 oraz art. 11 k.p.a. (zasady pogłębiania zaufania do organów oraz zasady przekonywania) – poprzez zmienność poglądów wyrażonych w uchwale i dołączonym uzasadnieniu w odniesieniu do tego samego adresata wydanych na tle takiego samego stanu faktycznego i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany;

-art. 238 k.p.a. poprzez brak możliwości jednoznacznego stwierdzenia w jaki sposób skarga została rozpatrzona.

Wskazując na inne przypadki wydanych rozstrzygnięć nadzorczych nie można pominąć 2 rozstrzygnięć wydanych w stosunku do uchwał **w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.**

W pierwszym przypadku rada będąc upoważnioną do uregulowania zasad dotyczących wyłącznie usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, tj. rozmieszczenie ich w terenie, wykraczając poza delegację ustawową odniosła się także w uchwale do estetyki tych miejsc.

Druga z uchwał, podobnie jak w omawianym wyżej przypadku, zawierała również szereg uregulowań dot. tzw. „ogródków piwnych” w zakresie ich wyglądu, jak też podmiotów uprawnionych do ich prowadzenia.

Z pozostałych rozstrzygnięć wydanych w stosunku do uchwał dotyczących spraw alkoholowych jedno dotyczyło uchwały w sprawie zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. Powodem wydania rozstrzygnięcia stało się generalne objęcie zakazem szeregu miejsc bez ich indywidualizacji, co stanowi wykroczenie poza delegację ustawową wynikającą z art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 z późn. zm.).

Przyczyną unieważniania 2 uchwał organów stanowiących gmin w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu członkom Ochotniczej Straży Pożarnej było niezgodne

z obowiązującymi przepisami prawa **określenie wejścia w życie** podjętych uchwał. Zostało ono określone na dzień podjęcia, podczas gdy uchwały te będąc aktami prawa miejscowego powinny wejść w życie w sposób określony dla takich aktów, tj. co najmniej po 14 dniach od opublikowania w dzienniku urzędowym. Odwrotna sytuacja miała miejsce w przypadku w 2 uchwał w sprawie upoważnienia wójta do zawarcia porozumienia, gdzie błędnie zakwalifikowano te uchwały do aktów prawa miejscowego określając wejście w życie na 14 dni od opublikowania w dzienniku urzędowym.

Powodem stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie podziału gminy na stałe obwody głosowania było prowadzenie obrad rady przez osobę nieuprawnioną, która wcześniej została odwołana z funkcji przewodniczącego rady.

III. Wskazania nieistotnego naruszenia prawa

W wyniku analizy legalności uchwał organ nadzoru w stosunku do 20 uchwał odstąpił od stwierdzenia ich nieważności, wskazując iż uchwałę podjęto z naruszeniem prawa, jak również zwracając uwagę na konieczność nowelizacji uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego we własnym zakresie, zobowiązując je jednocześnie do wyeliminowania podobnych uchybień w przyszłości.

Nieistotne naruszenie prawa stwierdzone zostało w stosunku do uchwał które:

- w sposób niejednoznaczny określały rodzaj działalności i zakres udzielanych świadczeń zdrowotnych przez zakłady opieki zdrowotnej oraz tworzyły w strukturze organizacyjnej podmiotu leczniczego podkomórki,
- rozpatrując skargę, w swym uzasadnieniu zawierały sprzeczną z prawem wykładnię przepisów prawa,
- wprowadzając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego charakteryzowały się ogólnym brakiem czytelności i przejrzystości,
- regulowały kwestie dotyczące stanowiska wicedyrektora utworzonego w szkołach, które liczą mniej niż 12 oddziałów,
- przedłużały czas obowiązywania dotychczasowych taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę na wniosek Przedsiębiorstwa, który nie zawierał wymaganego uzasadnienia,
- wprowadzały do części tekstowej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustalenia planistyczne w sposób niedookreślony.

IV. Skargi wniesione w 2013 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Niemożliwość wydania przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu upływu terminu przewidzianego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa do jego wydania, uprawnia wojewodę do zaskarżenia uchwały organu stanowiącego lub aktu organu wykonawczego do sądu administracyjnego w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 82 c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

W 2013 r. Wojewoda Podlaski złożył 3 skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku. W złożonych skargach Wojewoda wnosił o stwierdzenie nieważności 3 uchwał rad gmin w przedmiocie, w tym 2 dotyczących spraw oświatowych, tj. likwidacji oraz przekształcania szkół, z uwagi na naruszenie określonej w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 z późn. zm.) procedury doręczeń zawiadomień o likwidacji placówki. Trzecia skarga administracyjna dotyczyła uchwały nadającej statut szpitalowi. W skardze organ nadzoru zarzucił naruszenie ustawy z dnia z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217), poprzez brak wyodrębnienia w strukturach szpitala odrębnego przedsiębiorstwa z uwagi na rodzaj prowadzonej działalności.

W 2013 r. WSA w Białymstoku rozpatrzył wszystkie złożone przez organ nadzoru skargi. W 1 przypadku WSA uwzględnił skargę stwierdzając nieważność wskazanego przez organ nadzoru zapisu. W przypadku 2 skargi WSA ją uwzględnił, natomiast w wyniku złożonej skargi kasacyjnej, NSA oddaliło skargę. Postępowanie sądowe na skutek kolejnej wniesionej skargi organu nadzoru, nie zostało jeszcze prawomocnie zakończone.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze wojewody jednostkom samorządu terytorialnego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku.

Z tego prawa skorzystały: Juchnowiec Kościelny – 1, Miasto Augustów -1, Gmina Czarna Białostocka – 1, Gmina Radziłów – 1, Gmina Janów – 1, Miasto Łomża -1 oraz Gmina Giby -1. W wyniku rozpatrzenia skarg WSA: uwzględnił 1 skargę na rozstrzygnięcia nadzorcze, 4 skargi oddalił oraz w stosunku do 2 skarg nie zakończyło się prawomocnie postępowanie sądowoadministracyjne.

V Zarządzenia zastępcze Wojewody Podlaskiego.

W 2013 r. organ nadzoru wydał 5 zarządzeń zastępczych, z których 3 dotyczyły wygaszenia mandatu radnych. W dwóch przypadkach wygaszenie mandatu związane było z prowadzeniem przez radnych działalności gospodarczej na mieniu gminnym, w jednym zaś przypadku z powodu utraty przez radnego prawa wybieralności.

Ponadto, jedno zarządzenie zastępcze wydane zostało w sprawie wygaśnięcia mandatu wójta z powodu naruszenia przez niego ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, jedno zaś wydane było w sprawie odwołania z funkcji starosty, również z powodu naruszenia przez niego ustawy antykorupcyjnej.

VI. Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, iż liczba uchwał, które wpływają do organu nadzoru na przestrzeni kilku ostatnich lat utrzymuje się na podobnym poziomie, tj. około 5 tys. rocznie. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż z roku na rok maleje liczba wydawanych rozstrzygnięć nadzorczych - w roku 2013 – 82, podczas gdy w roku 2012 – 92, w 2011 -142. Natomiast liczba wskazań pozostaje bez zmian.

Liczba skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze była niższa niż w roku ubiegłym (7 w stosunku do 11 w 2012 r.), było też mniej wydanych zarządzeń zastępczych (5 w stosunku do 8 w roku 2012).

Podkreślenia wymaga, iż w stosunku do uchwał Sejmiku Województwa Podlaskiego wydano podobnie jak w roku ubiegłym 1 rozstrzygnięcie, zaś tylko 6 rozstrzygnięć dotyczyło działalności powiatów. Wzorem lat ubiegłych działalność niektórych gmin nie budziła zastrzeżeń, podobnie zresztą jak związków międzygminnych.

Dostrzegalny jest fakt, iż zakres unormowań sprawiających organom j.s.t. największe trudności jest podobny jak w latach ubiegłych.

Na szczególne podkreślenie zasługuje w 2013 r. dobra współpraca organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego z organem nadzoru na rzecz dobrej legislacji. Wielokrotnie samorządy korzystały z możliwości konsultacji problemów wynikających ze stosowania przepisów prawa, co spowodowało spadek rozstrzygnięć nadzorczych.

Opracowano:
w Wydziale Nadzoru i Kontroli
Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego
w Białymstoku

Białystok, 30 kwietnia 2014

Załącznik Nr 1

**Zestawienie uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego
nadesłanych do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku
w 2013 roku**

Lp	Jednostka terytorialna	Ogółem liczba uchwał	Rozstrzygnięcia nadzorcze	Zarządzenia zastępcze	Wskazania nieistotnego naruszenia prawa	Skargi do WSA na wydane rozstrz. nadzorcze	Skargi „własne” organu nadzoru do WSA
I	Sejmik Województwa Podlaskiego	92	1		6		1
II	Powiat						
	1. augustowski	24	-				
	1. Augustów	34	1		1		
	2. Augustów m.	49	2			1	
	3. Bargłów Kościelny	28	1				
	4. Lipsk	62	1				
	5. Nowinka	44	1				1
	6. Płaska	19	-				
	7. Sztabin	19	-				
	2. białostocki	67	-				
	1. Dobrzyniewo Duże	31	2		1		
	2. Choroszcz	39	-				
	3. Czarna Białostocka	28	2			1	
	4. Gródek	36	-				
	5. Juchnowiec Kościelny	80	2			1	
	6. Łapy	92	-				
	7. Michałowo	51	-				
	8. Poświętne	20	-				
	9. Supraśl	86	3				
	10. Suraz	22	-				
	11. Turośń Kościelna	32	-				
	12. Wasilków	42	-				
	13. Tykocin	30	1				
	14. Zabłudów	39	-				
	15. Zawady	29	-				
	3. bielski	42	2				
	1. Bielsk Podlaski	43	-				
	2. Bielsk Podlaski m.	48	-	2			
	3. Boćki	30	-				
	4. Brańsk	35	-				
	5. Brańsk m.	21	-				
	6. Orla	27	-				
	7. Rudka	28	-				
	8. Wyszki	60	-				

Jednostka terytorialna	Ogółem liczba uchwał	Rozstrzygnięcia nadzorcze	Zarządzenia zastępcze	Wskazania nieistotnego naruszenia prawa	Skargi do WSA na wydane rozstrz. nadzorcze	Skargi „własne” organu nadzoru do WSA
4. grajewski	37	-				
1. Grajewo	32	-				
2. Grajewo m.	67	-				
3. Radziłów	53	1			1	
4. Rajgród	40	-				
5. Szczuczyn	50	-				
6. Wąsosz	20	1				
5. hajnowski	52	-	1			
1. Białowieża	33	-				
2. Czeremcha	37	2				
3. Czyże	34	-				
4. Dubicze Cerkiewne	21	-				
5. Hajnówka	30	-				
6. Hajnówka m.	41	-				
7. Kleszczele	32	1				
8. Narew	89	2				
9. Narewka	32	-				
6. kolneński	48	-				
1. Grabowo	17	-				
2. Kolno	33	-				
3. Kolno m.	41	-				
4. Mały Płock	19	-				
5. Stawiski	52	-				
6. Turośl	20	-				
7. łomżyński	26	-				
1. Jedwabne	52	6				
2. Łomża	41	2				
3. Miastkowo	18	-				
4. Nowogród	22	-				
5. Piątnica	37	2				1
6. Przytuły	14	-				
7. Śniadowo	21	-				
8. Wizna	24	-				
9. Zbójna	30	1				
8. moniecki	49	-				
1. Goniądz	29	-				
2. Jasionówka	27	-				
3. Jaświły	34	2				
4. Knyszyn	38	-				
5. Krypno	28	1				
6. Mońki	59	-	1			
7. Trzcianne	23	-				
9. sejneński	48	1				
1. Giby	33	3			1	
2. Krasnopol	76	2		4		

Jednostka terytorialna	Ogółem liczba uchwał	Rozstrzygnięcia nadzorcze	Zarządzenia zastępcze	Wskazania nieistotnego naruszenia prawa	Skargi do WSA na wydane rozstrz. nadzorcze	Skargi „własne” organu nadzoru do WSA
3. Puńsk	51	1				
4. Sejny	20	-				
5. Sejny m.	25	2				
10. siemiatycki	53	-				
1. Drohiczyn	24	-				
2. Dziadkowice	28	1				
3. Grodzisk	14	1				
4. Mielnik	43	1				
5. Milejczyce	23	-				
6. Nurzec Stacja	25	1				
7. Perlejewo	17	-				
8. Siemiatycze	34	-				
9. Siemiatycze m.	49	-				
11. sokólski	45	-				
1. Dąbrowa Białostocka	34	-				
2. Janów	32	1			1	
3. Korycin	25	-				
4. Krynki	5	-				
5. Kuźnica	35	-				
6. Nowy Dwór	34	-	1			
7. Sidra	18	-				
8. Sokółka	87	3				
9. Suchowola	27	-				
10. Szudziałowo	17	1				
12. suwalski	31	1				
1. Bakalarzewo	34	1				
2. Filipów	39	1				
3. Jeleniewo	22	-		1		
4. Przerośl	38	1				
5. Raczki	28	-				
6. Rutka-Tartak	39	1				
7. Suwałki	80	2		1		
8. Szypliszki	29	-				
9. Wizajny	34	-				
13 wysoko-mazowiecki	44	2				
1. Ciechanowiec	19	-		1		
2. Czyżew	27	2		1		
3. Klukowo	25	3		1		
4. Kobylin-Borzymy	20	-				
5. Kulesze Kościelne	22	-				
6. Nowe Piekuty	35	3		1		
7. Sokoły	34	1				
8. Szepietowo	32	-				
9. Wysokie Mazowieckie	39	1				

	Jednostka terytorialna	Ogółem liczba uchwał	Rozstrzygnięcia nadzorcze	Zarządzenia zastępcze	Wskazania nieistotnego naruszenia prawa	Skargi do WSA na wydane rozstrz. nadzorcze	Skargi „własne” organu nadzoru do WSA
	10. Wysokie Mazowieckie m.	27	-				
	14. zambrowski	36	-				
	1. Kołaki Kościelne	16	1				
	2. Rutki	29	-				
	3. Szumowo	17	-				
	4. Zambrów m.	44	-				
	5. Zambrów	20	-				
	Białystok	136	-		1		
	Łomża m.	83	1			1	
	Suwałki m.	113	2		1		
	Związki międzygminne						
1.	Związek Gmin Regionu Puszczy Białowieskiej	4					
2.	Związek Komunalny Biebrza	5					
3.	Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji w Łomży	2					
4.	Zambrowski Związek Gmin	1					
5.	Związek Gmin Kumiałka-Biebrza	10					
6.	Związek Gmin Czyste Środowisko	-					
7.	Związek Gmin Puszczy Knyszyńskiej Dorzecza Rzeki Supraśl	-					
	OGÓLEM	5067	82	5	20	7	3