

Analiza
działalności uchwalodawczej organów gmin,
związków międzygminnych, powiatów
oraz
samorządu województwa podlaskiego
za 2015 rok

Białystok, kwiecień 2016 r.

Analiza
działalności uchwalodawczej organów gmin, związków międzygminnych, powiatów oraz
samorządu województwa podlaskiego za 2015 rok.

I. Działalność uchwalodawcza organów gmin, związków międzygminnych, powiatów oraz samorządu województwa podlaskiego za 2015 rok.

W 2015 r. do Wojewody Podlaskiego wpłynęło:

- 105 uchwał Sejmiku Województwa Podlaskiego,
- 692 uchwał rad powiatów,
- 4692 uchwał rad gmin,
- 98 uchwał organów związków gmin.

W sumie - 5489

Największą liczbę uchwał w 2015 r. podjęły: Rada Miasta Białystok –180, Rada Miejska w Supraślu – 118, Rada Miejska w Suwałkach -112, Sejmik Województwa Podlaskiego - 105 oraz Rada Miejska w Łomży – 103.

Natomiast najmniej uchwał w minionym roku podjęły: Rada Gminy Boćki – 11, Rada Gminy Sidra – 12, Rada Gminy Brańsk – 14, Rada Gminy Turośl – 15 i Rada Gminy Siemiatycze – 17 uchwał.

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, nie uwzględniając uchwał, 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 w Białymstoku i Naczelnego Sądu Administracyjnego zawiera załącznik do niniejszej analizy.

Podjęmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwały podlegają z mocy prawa kontroli legalności, w związku z czym stosownie do postanowień art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz.446), art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.) oraz art. 81 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486), w ciągu siedmiu dni od ich podjęcia powinny zostać przekazane przez organy wykonawcze do organu nadzoru. Stwierdzić należy, iż w przeważającej większości przypadków powyższy obowiązek w 2015 r. realizowany był prawidłowo.

II. Rozstrzygnięcia nadzorcze.

W wyniku kontroli legalności uchwał, które w minionym roku wpłynęły do organu nadzoru, stwierdzono nieważność (w całości lub w części) 129 uchwał w tym:

- 17 uchwał rad powiatów,
- 111 uchwał rad gmin,
- 1 uchwały Sejmiku Województwa.

Liczba wydanych w 2015 r. rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego jest większa o 44, w porównaniu z ilością podjętych w 2014 r. aktów nadzoru.

Liczba rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w odniesieniu do uchwał, które wpłynęły do organu nadzoru w stosunku procentowym wynosi – 0.02 %.

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

W minionym roku organ nadzoru wydał 1 rozstrzygnięcie nadzorcze w stosunku do uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego i była to uchwała w sprawie szczegółowych warunków oraz trybu przyznawania dorocznych nagród Marszałka Województwa Podlaskiego za osiągnięte wyniki sportowe oraz za osiągnięcia w działalności sportowej. Sejmik Województwa Podlaskiego uregulowaniami postanowień załącznika do przedmiotowej uchwały, stanowiącego Regulamin określający warunki oraz tryb przyznawania nagród Marszałka Województwa Podlaskiego dla osób fizycznych

za osiągnięte wyniki sportowe oraz za osiągnięcia w działalności sportowej, nie wypełnił w pełni dyspozycji wynikającej z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r. poz. 715 ze zm.). Uchwalając ww. Regulamin, organ stanowiący województwa ograniczył się jedynie do określenia zasad, trybu przyznawania oraz ich rodzajów i wysokości. Nie przewidziano w treści Regulaminu obligatoryjnego elementu, tj. określenia zasad przyznawania przez Marszałka Województwa Podlaskiego nagród.

Organ nadzoru natomiast w 2015 r. wydał 9 rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do uchwał rad powiatów.

Wydane rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczyły:

- spraw oświatowych – 3 rozstrzygnięcia nadzorcze,
- funkcjonowania organów powiatów – 3 rozstrzygnięcia nadzorcze,
- pomocy społecznej – 2 rozstrzygnięcia nadzorcze,
- statutów instytucji służby zdrowia – 1 rozstrzygnięcie nadzorcze.

Spośród uchwał rad powiatów dotyczących spraw oświatowych, w stosunku do których zostały wydane rozstrzygnięcia nadzorcze, jedna dotyczyła kształcenia nauczycieli.

W uchwale tej, w katalogu podmiotów organizujących studia podyplomowe zostały wskazane zakłady kształcenia nauczycieli, co stanowiło wykroczenie poza ramy określone w upoważnieniu ustawowym. Aktualnie obowiązujące przepisy prawa nie przewidują bowiem możliwości takich form organizacyjnych podmiotów realizujących kształcenie nauczycieli.

Drugie z rozstrzygnięć nadzorczych wydane zostało w odniesieniu do uchwały w sprawie założenia szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy, wchodzącej w skład zespołu szkół specjalnych. W ocenie organu nadzoru, obowiązujący stan prawny nie przewiduje trybu założenia nowej szkoły w istniejącym już zespole szkół, z pominięciem ustawowych regulacji określonych w art. 58 ust. 1 i 6, art. 60 ust. 1 oraz art. 62 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.).

Kolejne rozstrzygnięcie w tej grupie dotyczyło uchwały w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek obowiązującego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i placówkach oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć

nauczycieli nie wymienionych w art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.).

Rada mocą przedmiotowej uchwały określiła zasady zwalniania dyrektora szkoły od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, czym naruszono przepis art. 42 ust. 7 pkt 2 ww. ustawy, zgodnie z którym, organ prowadzący szkołę określa zasady udzielania i rozmiar zniżek, o których mowa w art. 42 ust. 6 oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 3 tejże ustawy.

Jednocześnie z powodu wykroczenia poza delegację wynikającą z art. 42 ust. 7 pkt 2 i 5 Karty Nauczyciela, organ nadzoru stwierdził nieważność uregulowań:

- ustalających tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli szkół i placówek prowadzących zajęcia rewalidacyjno – wychowawcze z dziećmi i młodzieżą upośledzoną umysłowo w stopniu głębokim, a także innych specjalistów (poza pedagogiem, psychologiem i logopedą) prowadzącym zajęcia specjalistyczne;
- wskazujących, iż przez zajęcia dydaktyczne i wychowawcze prowadzone bezpośrednio z dziećmi, młodzieżą oraz na rzecz dzieci i ich rodzin przez nauczycieli należy rozumieć zajęcia grupowe i indywidualne, wynikające z realizacji zadań diagnostycznych, terapeutycznych, doradczych i korekcyjnych, jak również zaliczających odbyte godziny ww. zajęć oraz godziny wynikające z planu nauczania, lecz nie zrealizowane z przyczyn leżących postronnie pracodawcy przekraczające połowę tygodniowego wymiaru do godzin ponadwymiarowych.

W ubiegłym roku, w trzech przypadkach rozstrzygnięcia nadzorcze wydane zostały wobec uchwał dotyczących szeroko rozumianego funkcjonowania powiatów. Zostały one wydane z uwagi na to, iż:

- organ stanowiący powiatu w sposób nieuprawniony uchwalił statut starostwa powiatowego, chociaż art. 12 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym upoważnia radę do uchwalenia jedynie statutu powiatu;
- rada powiatu nie mając stosownych kompetencji postanowieniami regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego wprowadziła regulacje dotyczące wydawania lub odmowy wydawania kart parkingowych osobom niepełnosprawnym oraz związanych z tym decyzji. Zgodnie natomiast z art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.) kartę

parkingową osobom niepełnosprawnym wydaje przewodniczący powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności;

- postanowieniami uchwały rady powiatu wprowadzono zapis dotyczący sposobu nawiązania stosunku pracy z wicestarostą i pozostałymi członkami zarządu, mocą którego rada uzależniła możliwość ich zatrudnienia na podstawie wyboru - od woli starosty. W ocenie organu nadzoru, zgodnie z uregulowaniami art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202) ww. członkowie zarządu powiatu mogą być zatrudnieni na podstawie wyboru tylko w przypadku, jeżeli tak stanowi statut powiatu. Stanowisko organu nadzoru znalazło swoje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 334/15.

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

W ubiegłym roku organ nadzoru wydał 111 rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do uchwał rad gmin.

Wydane rozstrzygnięcia dotyczyły uchwał podjętych w następujących kategoriach:

- sprawy oświatowe
- gospodarka nieruchomościami
- pomoc społeczna
- utrzymanie czystości i porządku
- statuty gmin
- nadawanie statutów sołectw
- opieka nad zwierzętami
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i studium
- funkcjonowanie organów gminy
- diety radnych i sołtysów
- ustalenie ekwiwalentu członkom OSP
- korzystanie z przystanków komunikacyjnych
- biblioteki publiczne
- ceny biletów za korzystanie z obiektów sportowych

- statuty GOPS
- współpraca z NGO
- ustalenie cen za usługi przewozowe transportu zbiorowego
- powołanie zespołu interdyscyplinarnego
- likwidacji samorządowych instytucji kultury
- ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych
- w sprawie rozpatrzenia skargi

W 2015 r. Wojewoda Podlaski wydał rozstrzygnięcia nadzorcze w stosunku do 9 aktów organów stanowiących gmin z zakresu pomocy społecznej. Zakwestionowane uchwały dotyczyły w głównie:

- szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- trybu i sposobu powoływania, odwoływania oraz szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego.

W pozostałych przypadkach, organ nadzoru zakwestionował jednostkowo występujące naruszenia prawa odnośnie uchwał dotyczących zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, w tym również w zakresie dożywiania w ramach wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, czy też ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu oraz szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, niebędących jednostkami organizacyjnymi gminy.

Odnosząc się natomiast do wydanych rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących uchwalanych przez jednostki samorządowe szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w odniesieniu do których stwierdzone istotne naruszenia prawa obejmowały przypadki nieuprawnionej modyfikacji ustawowych zapisów wynikających ze stosowania przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.), a w szczególności:

- uzależnienia wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze od sytuacji rodzinnej osoby objętej usługami oraz jej dochodu na osobę w rodzinie, co w kontekście uregulowań art. 107 ust.1 ustawy o pomocy społecznej jest bezprawną formą działania z uwagi

na to, iż przepis ww. artykułu nakłada obowiązek udzielania świadczeń z pomocy społecznej, na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego prowadzonego w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej;

- zawężenia uprawnień stron do złożenia wniosku o częściowe lub całkowite zwolnienie z odpłatności jedynie w szczególnie uzasadnionych sytuacjach wymienionych w uchwale rady, co stanowi modyfikację regulacji ustawowej wynikającej z art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej;
- przekazania dyrektorowi ośrodka pomocy społecznej kompetencji do częściowego lub całkowitego zwolnienia świadczeniobiorcy z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, co w świetle postanowień art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej stanowi niewłaściwą realizację normy kompetencyjnej, gdyż pozostawiając przedmiotową materię uznaniu organu orzekającego, uniemożliwia ustalenie przejrzystego kryterium, wg. którego będą dokonywane niniejsze zwolnienia;
- wyłączenia możliwość udzielenia pomocy w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych z urzędu, wbrew postanowieniom art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej;
- uzależnienia przyznania pomocy od „możliwości zabezpieczenia usług” przez świadczeniobiorcę, a zatem wskazanie na uznaniowość działania organu przyznającego świadczenie w tym zakresie, co jest sprzeczne z art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, iż udzielanie wsparcia jest zadaniem gminy o charakterze obowiązkowym;
- pominięcia kwestii kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej, a także sposobu jej naliczania.

Postanowieniami uchwał określających tryb i sposób powoływania, odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, przekroczono delegację art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1390), przez:

- modyfikowanie ustalonego już na poziomie ww. ustawy składu grupy roboczej;
- wskazanie regulaminu organizacyjnego zatwierdzonego przez wójta gminy jako źródła zadań i działań danego zespołu i grupy roboczej;
- zawężenie – sprzecznie z art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie - kręgu osób, wobec których działania zespołu interdyscyplinarnego mogą być stosowane.

Kolejne stwierdzone naruszenia prawa z omawianej grupy uchwał z zakresu pomocy społecznej stanowiły akty prawne dotyczące zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, w tym również w zakresie dożywiania w odniesieniu do których organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów prawa przez modyfikację regulacji ustawowych art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej w zakresie uprawnień kierownika ośrodka pomocy społecznej odnośnie możliwości zwrotu wydatków za udzielone świadczenie.

Odnutowania wymaga stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności, w części, uchwały w sprawie zasad sprawiania pogrzebu z powodu uregulowania kwestii związanych z odstąpieniem od żądania zwrotu wydatków poniesionych przez gminę na sprawienie pogrzebu, przy czym ustawodawca nie przewiduje takiej możliwości w art. 44 ustawy o pomocy społecznej, a jedynie dopuszcza określenie przez radę katalogu czynności pogrzebowych.

Ponadto, organ nadzoru zauważył, iż zakwalifikowanie przez organ stanowiący gminy przedmiotowej materii do aktów prawa miejscowego nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Wojewoda Podlaski zakwestionował również część zapisów uchwały rady gminy w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, niebędących jednostkami organizacyjnymi gminy, podnosząc jako niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa przyjęcie - odmiennej niż ustawowa - definicji ośrodka wsparcia oraz regulacji w zakresie procedury udzielania schronienia. Organ nadzoru wskazał, iż art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej nie stanowi podstawy do regulowania innych kwestii niż odpłatność w ramach przyznawania określonego świadczenia.

Kolejna grupa rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w 2015 r. dotyczy statutów jednostek samorządu terytorialnego (3 uchwały) oraz regulacji w zakresie działalności oraz funkcjonowania gminnych jednostek organizacyjnych (7 uchwał) i pomocniczych (6 uchwał).

W grupie uchwał dotyczących funkcjonowania organów gminy, a więc statutach gmin zawierających przepisy powszechnie obowiązujące na terenie danej jednostki i wiążące również jej organy, podstawę wydanych rozstrzygnięć stanowiły istotne naruszenia prawa wynikające z nieprawidłowego określenia zakresu zadań przewodniczącego rady gminy, któremu w sposób nieuprawniony przyznano prawo:

- reprezentowania rady na zewnątrz;

- sprawowania merytorycznego nadzoru nad pracownikami urzędu gminy w zakresie obsługi biurowej sesji;
- wnioskowania o udzielenie radnemu upomnienia w przypadku notorycznego uchylania się od wykonywania obowiązków.

Ponadto, organy stanowiące gmin, regulując w statutach zasady udostępnienia dokumentów jako informacji publicznej, w sposób całkowicie nieuprawniony, podejmowały rozwiązania godzące w zasadę jawności działania organów gminy i zmierzające do ograniczania dostępu do wytworzonych dokumentów, wprowadzając zapis uzależniający udostępnienie protokołów sesji rady od ich przyjęcia, a zarządzeń od ich podpisania oraz konieczność wystąpienia z pisemnym wnioskiem o udostępnianie informacji publicznej, co w świetle art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.), nie znajduje uzasadnienia z uwagi na to, iż każda informacja publiczna, która może być udostępniona niezwłocznie, winna być udostępniana bez pisemnego wniosku.

Jednocześnie należy zauważyć, iż niektóre zapisy statutowe nie regulowały w sposób prawidłowy zasad uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych w posiedzeniach organu stanowiącego gminy, zobowiązując ich do uczestnictwa w sesjach wbrew powszechnie obowiązującym przepisom prawa, odpowiednio traktujących to zagadnienie jako prawo a nie obowiązek. Rada gminy nie ma również możliwości ingerowania w sferę relacji służbowych pomiędzy wójtem a ww. kierownikami, bowiem wójt jako jedyny uprawniony jest do wydawania im poleceń służbowych i zobowiązania do udziału w sesjach.

Kolejna grupa rozstrzygnięć nadzorczych wydana przez tut. organ nadzoru dotyczyła uchwał podejmowanych w sprawie uchwalenia statutów gminnych i miejskich ośrodków pomocy społecznej. Stwierdzone istotne naruszenia prawa dotyczyły:

- przyjęcia nieprawidłowego wejścia w życie ww. aktów prawnych tj. z chwilą ich podjęcia, a tym samym dokonanie ich błędnej kwalifikacji odmawiającej statusu aktu prawa miejscowego wchodzącego w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym;
- niewłaściwego określenia podmiotu ośrodka właściwego do wytaczania na rzecz obywateli powództwa o roszczenia alimentacyjne, poprzez nieuprawnione wskazanie

ośrodka pomocy społecznej, co zgodnie z przepisem art. 110 ust. 1 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej należy do kompetencji jego kierownika;

- ustalenia obowiązku współdecydowania z wojewodą w zakresie przyjęcia do środowiskowego domu samopomocy uczestników wykazujących zaburzenia czynności psychicznych typu C, co wykracza poza zakres kompetencji nadzorczych tegoż organu;
- nieuprawnionej modyfikacji delegacji ustawowej w zakresie niewłaściwego zawężenia bądź rozszerzenia kręgu podmiotów, którym przysługują określone świadczenia, a mianowicie w stosunku do cudzoziemców oraz osób, którym gmina obowiązana jest sprawić pogrzeb;
- zawężenia zakresu przedmiotowego nadzoru wojewody nad wykonaniem zadań z zakresu administracji rządowej w gminie jedynie do zadań zleconych.

Ostatnią grupą uchwał organów stanowiących gmin z omawianej tematyki, których ocena legalności zakończyła się wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych, dotyczyła statutowych regulacji działalności gminnych jednostek pomocniczych tj. poszczególnych sołectw. Najczęściej stwierdzonymi nieprawidłowościami było zastosowanie przez rady gmin prawnie niedopuszczalnych rozwiązań, takich jak:

- przyznanie radzie sołectkiej kompetencji do zastępowania sołtysa w przypadku jego nieobecności;
- upoważnienie do powoływania komisji i zespołów przez zebranie wiejskie;
- umieszczenie przez radę gminy zapisów dotyczących odpłatności za pełnienie samej funkcji sołtysa oraz nałożenie na nich obowiązku poboru inkasa;
- stworzenie otwartego katalogu zadań sołtysa oraz sołectwa poprzez użycie zwrotu „w szczególności”;
- wprowadzenie w regulacjach statutu zadania sołtysa polegającego na reprezentowaniu sołectwa na zewnątrz.

Ponadto w 2015 r. stwierdzono nieważność, w części, 3 uchwał regulujących diety radnych i sołtysów oraz ustalających zasady przysługiwania diet przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej.

W ocenie organu nadzoru wprowadzone przez rady gmin w uchwałach, dotyczących diet radnych i sołtysów zapisy przekraczały upoważnienie ustawowe. Zakwestionowane przez

organ nadzoru zapisy dyskryminowały pewną grupę osób uprawnionych do otrzymywania diety, co narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, gdyż wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną. Powyższe oznacza, że osoba będąca jednocześnie radnym i sołtysem winna otrzymywać dwie niezależne diety z uwagi na pełnienie dwóch funkcji społecznych. Regulacje odmienne stanowią istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiego zapisu.

W 2015 r. tut. organ nadzoru wydał 9 rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do uchwał podejmowanych w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych.

Unieważniając uchwałę w całości lub w części organ nadzoru wskazywał na następujące nieprawidłowości:

- ustalanie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z naruszeniem ustawowego podziału kompetencji organów stanowiących i wykonawczych gmin, gdzie organizowanie i przygotowywanie konsultacji społecznych, przyjmowanie wniosków o przeprowadzenie konsultacji, rozpatrywanie wniosków o przeprowadzenie konsultacji, informowanie o sposobie rozpatrzenia wniosków jest wykonywaniem uchwały, zatem są to zadania organu wykonawczego;
- dodanie do wymogów wniosku o przeprowadzenie konsultacji, warunku podania numeru PESEL osób popierających wnioski;
- bezprawne powierzenie przeprowadzenia konsultacji wyspecjalizowanym podmiotom,
- bezpodstawne ustalenie, iż koszty konsultacji ponosi podmiot odpowiedzialny za przeprowadzenie konsultacji wskazany przez organ wykonawczy;
- ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach poprzez wprowadzenie wymogu posiadania czynnego prawa wyborczego zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

Ponadto, wydane w 2015 r. rozstrzygnięcia nadzorcze w 4 przypadkach dotyczyły uchwał w sprawie ekwiwalentu dla członków ochotniczych straży pożarnych.

Przyczyną wydania rozstrzygnięć nadzorczych wobec uchwał z tego zakresu, była ich niewłaściwa kwalifikacja, poprzez uznanie, iż wchodzi one w życie z dniem podjęcia, co stanowi naruszenie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296). Wydając rozstrzygnięcia nadzorcze,

organ nadzoru uznał, iż uchwały powyższe stanowią akty prawa miejscowego, gdyż zamieszczone w ich treści przepisy charakteryzują się generalnością i abstrakcyjnością. Zawarte w nich normy nakładają obowiązek na gminę i stwarzają uprawnienie po stronie wypełniających dyspozycję art. 28 ust. 1 ww. ustawy. Przedmiotowe uchwały nie mogą zostać uznane za akt kierownictwa wewnętrznego, albowiem dotyczą podmiotów niezależnych od gminy. Ochotnicze straże pożarne nie są bowiem jednostkami organizacyjnymi gminy, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zatem zarówno OSP, jak i ich członkowie są podmiotami zewnętrznymi w stosunku do gminy.

W 2015 r. organ nadzoru wydał 3 rozstrzygnięcia nadzorcze w stosunku do uchwał w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków na realizację zadań publicznych w ramach inicjatyw lokalnych.

Przyczyną wydania rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do ww. uchwał było przekroczenie delegacji ustawowej przez rady gmin poprzez zawieranie w uchwałach regulacji w zakresie określenia, co powinien zawierać wniosek o realizację inicjatywy lokalnej oraz jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku o realizację inicjatywy lokalnej.

Powyższe uchwały, podejmowane były m. in. na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 20216 r. poz. 239 ze zm.). Organ nadzoru wskazywał, iż biorąc pod uwagę ww. art. zgodnie z którym, wniosek o realizację zadania publicznego złożony do jednostki samorządu terytorialnego stanowi wniosek w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.) - nie ma zatem podstaw do podejmowania szczegółowej regulacji w tym zakresie przez radę gminy, a taka regulacja, wydana bez podstawy prawnej, narusza w sposób istotny prawo. Organ nadzoru wydając rozstrzygnięcia w stosunku do powyższych uchwał, uznał, iż w sytuacji, gdy ustawodawca wyraźnie w zakresie wniosku odsyła do regulacji zawartych w k.p.a., brak jest uprawnień po stronie rady gminy, aby w ramach kompetencji do określenia trybu, w jakim następuje ocena wniosku, uzupełniała przepisy ustawowe o wymagania dotyczące treści samego wniosku czy też wskazywała dokumenty dołączane do wniosku.

Kolejną grupę rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w 2015 r. stanowiły rozstrzygnięcia, którymi zostały objęte uchwały dotyczące gospodarki nieruchomości.

W uchwałach rad gmin dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, organ nadzoru kwestionował zapisy dotyczące:

- wprowadzania norm odnoszących się do stanów faktycznych dotyczących zobowiązań trwających krócej niż 3 lata;
- obciążenia nabywcy nieruchomości kosztami związanymi z przygotowaniem dokumentacji techniczno – prawnej niezbędnej do sprzedaży;
- wskazywania przypadków w jakich wójt upoważniony jest do bezprzetargowego wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości i wyrażanie przez radę gminną zgody na zawieranie przez wójta takich umów bez przeprowadzania przetargu;
- uregulowania kwestii dokonywania darowizny nieruchomości gminnych na cele publiczne;
- ustalania wysokości pierwszej opłaty rocznej za grunt oddany w użytkowanie wieczyste;
- wprowadzania zasad przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości;
- ustalania wysokości opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości;
- błędnego kwalifikowania przedmiotowej uchwały jako aktu kierownictwa wewnętrznego. Tymczasem bezspornie ma ona charakter aktu prawa miejscowego, gdyż zawiera normy generalne i abstrakcyjne, które nie są adresowane do imiennie określonych osób, a zatem potencjalnie mogą one dotyczyć wszystkich, bez jakichkolwiek ograniczeń.

Natomiast w zakresie uchwał wyrażających zgodę na użyczenie nieruchomości, organ nadzoru kwestionował zapisy upoważniające wójta do użyczenia nieruchomości i tworzenia zasad na jakich się to odbywa.

W kategorii rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących gospodarowania nieruchomościami, mieszczą się również rozstrzygnięcia nadzorcze wydane wobec uchwał w sprawach wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W swoich rozstrzygnięciach nadzorczych, organ nadzoru wskazywał organom stanowiącym gmin na brak wszystkich obligatoryjnych elementów kształtujących treść programu, a wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2014.150 ze zm.).

Organ nadzoru ponadto wskazywał, iż w kwestionowanych uchwałach nie regulowano zagadnień takich jak wysokość wydatków w kolejnych latach, z uwzględnieniem wskazanego w ustawie podziału, oraz opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Natomiast w zakresie uchwał rad gmin w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, organ nadzoru kwestionował:

- uzależnienie nabycia prawa do lokalu mieszkalnego przez mieszkańca gminy od faktu posiadania stałego zameldowania w gminie przez wskazany w akcie przedział czasowy;
- wykluczenie z możliwości ubiegania się o pomoc mieszkaniową ze strony gminy osób które posiadają tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego;
- upoważnienie wójta do udzielania zgody na zawarcie umowy najmu z uwagi na wyjątkowe przypadki uzasadnione interesem społeczności lokalnej albo wyjątkowo trudną sytuacją ekonomiczną, rodzinną lub zdrowotną danej osoby;
- określanie terminu na jaki umowa najmu może być zawarta;
- wprowadzenie wśród kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony obowiązku zamieszkiwania na terenie gminy przez okres co najmniej 3 lat przed dniem założenia wniosku o najem lokalu oraz braku tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym;
- wprowadzenie w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub po śmierci najemcy, możliwości zawarcia umowy najmu pod warunkiem wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres co najmniej 2 lat;
- wprowadzenie pierwszeństwa zawierania umów najmu lokalu socjalnego z osobami zobowiązanymi do opróżnienia lokalu na podstawie wyroku sądu orzekającego, który orzekł jednocześnie o uprawnieniu tej osoby do otrzymania lokalu socjalnego.

Natomiast oceniając legalność uchwał podejmowanych w przedmiocie udzielania bonifikat od ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego, organ nadzoru w wydanych rozstrzygnięciach nadzorczych, wskazywał na dokonaną błędną kwalifikację przedmiotowej uchwały jako aktu prawa miejscowego uchwały dotyczącej jednostkowej sytuacji tj. podjętej w sprawie udzielenia bonifikaty wskazanemu lokalowi mieszkalnemu.

Ponadto organ nadzoru wskazywał na pozbawione podstawy prawnej zamieszczenie w tekście uchwały sformułowania „o wyrażeniu zgody” przez radę na udzielenie przedmiotowej bonifikaty.

Kolejną grupę rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez Wojewodę Podlaskiego w 2015 r. stanowią rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące uchwał obejmujących zakresem swych regulacji zagadnienia związane z tematyką dróg publicznych.

Wobec uchwał podjętych przez rady gmin w sprawie ustalenia wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, podstawą ich wydania było:

- wprowadzenie określenia „kalendarzowy” w przypadku ustalania rocznej stawki opłaty za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim;
- przyjęcie, iż w przypadku zajęcia pasa drogowego na ww. cel przez okres krótszy niż rok, opłata jest obliczana proporcjonalnie do liczby miesięcy umieszczenia w pasie drogowym, a nie proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym;
- zróżnicowanie wysokości stawki opłat ze względu na to, czy pas drogowy znajduje się w obszarze zabudowanym, czy też poza obszarem zabudowania.

Organ nadzoru ponadto kwestionował zapisy w uchwałach dotyczących ustalenia strefy płatnego parkowania, opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz sposobu ich pobierania. W wydanych rozstrzygnięciach nadzorczych organ nadzoru wskazywał na nieuprawnione:

- zróżnicowanie uprawnień do korzystania z ulgowych opłat za parkowanie, poprzez wprowadzenie odmiennego traktowania osób zameldowanych na pobyt stały i innych mieszkańców określonego terenu oraz wykluczenie niektórych posiadaczy pojazdów z możliwości uzyskania abonamentu mieszkańca z powodu rodzaju zawartej umowy stanowiącej tytuł prawny do pojazdu;
- ograniczenie posiadaczowi danej karty abonamentowej możliwości z niej korzystania, poprzez wprowadzenie obowiązku zawarcia w dokumencie m.in. numeru rejestracyjnego pojazdu samochodowego, co upoważnia posiadacza do parkowania w strefie jedynie konkretnego pojazdu;

- arbitralne wykluczenie możliwości dochodzenia roszczeń przez adresata aktu prawa miejscowego, poprzez wprowadzenie zapisu stanowiącego, iż w przypadku wykupienia abonamentu mieszkańca oraz abonamentu zwykłego - brak miejsc postojowych nie stanowi podstawy do roszczeń wobec strefy płatnego parkowania.

Ponadto, jak co roku, organ nadzoru kwestionował zapisy uchwał podjętych w sprawach programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Organ nadzoru, wydając w tym zakresie 2 rozstrzygnięcia nadzorcze wskazywał na:

- brak wszystkich obligatoryjnych elementów kształtujących treść programu, takich jak wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków czy wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;
- umieszczanie regulacji wychodzących poza zakres spraw, które winien obejmować program - poprzez wskazywanie innych niż schronisko dla zwierząt podmiotów odpowiedzialnych za obowiązkową sterylizację i kastrację zwierząt.

Kolejną grupę rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez organ nadzoru w 2015 r. stanowią akty nadzoru wydane wobec uchwał z zakresu zagospodarowania przestrzennego (w zdecydowanej większości dotyczyły uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego).

Zauważalnym na przestrzeni lat uchybieniem pojawiającym się w zapisach uchwał organów stanowiących i kwalifikowanym przez organ nadzoru jako istotne naruszenie prawa, jest określanie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, jedynie jako linii orientacyjnych, umożliwiających wzajemne przenikanie się różnych sposobów użytkowania terenu, korygowanie ich przebiegu w zależności od potrzeb.

W wydanych rozstrzygnięciach nadzorczych, Wojewoda Podlaski, wskazywał, iż żaden z obowiązujących przepisów prawa nie zawiera pojęcia linii rozgraniczające orientacyjne. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587) w § 7 pkt 7 wymienia jedynie linii rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Zastosowanie w planie miejscowym linii orientacyjnych nie pozwala w jednoznaczny sposób określić, jakie są dopuszczalne sposoby użytkowania dla terenów rozgraniczonych tymi liniami. Przyjęcie granic między obszarami planistycznymi o różnym przeznaczeniu jako orientacyjne, w konsekwencji prowadzi do odstąpienia od ostatecznego przesądzenia przebiegu tych granic w planie, co oznacza, że rozstrzygnięcie takie nastąpi na etapie już realizacji ustaleń planu. Takie rozwiązanie narusza również postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.), zgodnie z którym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru zauważał również rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu, co stało się podstawą wydania jednego rozstrzygnięcia nadzorczego w 2015 r. Wojewoda Podlaski wskazywał, na konieczność zachowania „integralnego związku” pomiędzy częścią tekstową i rysunkową planu, która wynika ponadto z uregulowań art. 20 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Odnotowania wymaga również występującą niezgodność podejmowanych uchwał dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z § 7 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m. in. wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego oraz granice obszaru objętego planem i w jednym z wydanych rozstrzygnięć nadzorczych organ nadzoru zwrócił uwagę na jego brak.

Omawiając stwierdzone nieprawidłowości stanowiące podstawę wydanych rozstrzygnięć w odniesieniu do uchwał z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, należy wskazać na przyjęte w planach rozwiązania polegające na objęciu miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego innego obszaru, niż określony w uchwale intencyjnej, tj. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, co stanowi to naruszenie art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przeprowadzona kontrola legalności uchwał dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wykazała, iż organy stanowiące gmin dopuszczają się również naruszeń przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Organy stanowiące gmin podejmując uchwałę, w zakresie jej formy i układu poszczególnych przepisów zobowiązana jest do stosowania zasad techniki prawodawczej wskazanych w § 141 cyt. wyżej rozporządzenia. Zgodnie z treścią tego paragrafu do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej. Uchwały wbrew zasadom określonym w cyt. rozporządzeniu nie zawierają określonych przez ustawodawcę niezbędnych elementów a ich treść jest nieprecyzyjna, a konsekwencji nieczytelna dla odbiorców. Przywołane wyżej rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (§ 6) wymaga redagowania przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Ponadto w jednym z wydanych w 2015 r. rozstrzygnięć nadzorczych, Wojewoda zakwestionował legalność uchwalonej przez gminę uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez przeprowadzenia wymaganej ustawowo procedury planistycznej określonej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co stanowi istotne naruszenie prawa w zakresie trybu sporządzenia studium, co z uwagi na uregulowania art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Również organ nadzoru w jednym z wydanych rozstrzygnięć nadzorczych zakwestionował uchwałę rady gminy w której nie określono strefy ochronnej o szerokości 150 m od granic cmentarza do czego zobowiązuje § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 16 września 1959 r. Nr 52, poz. 315).

Osobną grupę rozstrzygnięć nadzorczych stanowiły rozstrzygnięcia nadzorcze wydane w stosunku do uchwał dotyczących statutów samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Przyczyną wydania 2 rozstrzygnięć nadzorczych było przekroczenie kompetencji rady gminy w zakresie określenia regulacji statutowych, wykraczających w ocenie organu nadzoru poza delegację ustawową. Organ nadzoru podkreślał, iż statut podmiotu leczniczego, zgodnie

z art. 42 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.) powinien zawierać wpis przedsiębiorstw danego podmiotu leczniczego, natomiast jednostki i komórki organizacyjne przedsiębiorstwa winne być wyszczególnione w regulaminie organizacyjnym.

Ponadto organ nadzoru wskazywał, że struktura organizacyjna podmiotu opisana w uchwale organu stanowiącego powinna być zgodna ze strukturą organizacyjną określoną w księdze rejestrowej prowadzonej dla samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

Organ nadzoru w wydanych rozstrzygnięciach nadzorczych, wskazywał na definicję zawartą w § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 września 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych objętych wpisem do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach dokonywania wpisów, zmian w rejestrze oraz wykreśleń z tego rejestru (Dz.U. Nr 221 poz. 1319), zgodnie z którą jednostka organizacyjna to wyodrębniona w regulaminie organizacyjnym część przedsiębiorstwa podmiotu leczniczego. Natomiast w myśl § 1 pkt 3 ww. rozporządzenia - komórka organizacyjna jest to wyodrębniona w regulaminie organizacyjnym część jednostki organizacyjnej, albo jeżeli to wynika ze struktury organizacyjnej podmiotu leczniczego, część przedsiębiorstwa tego podmiotu działającą poza jednostką organizacyjną. Jednostki i komórki organizacyjne przedsiębiorstwa powinny być wyszczególnione w regulaminie organizacyjnym podmiotu.

W stosunku do uchwał organów stanowiących gmin z zakresu współpracy z organizacjami pozarządowymi, organ nadzoru wydał jedno rozstrzygnięcie nadzorcze. Powyższe uzasadniał brak uregulowania wszystkich elementów enumeratywnie wymienionych w ust. 4 art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1146 ze zm.). Rada Gminy powinna przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niepełna jego realizacja ma bowiem istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu i w konsekwencji skutkuje nieważnością całej uchwały.

W minionym roku Wojewoda Podlaski stwierdził również nieważność uchwał podjętych w przedmiocie łączenia samorządowych instytucji kultury, z uwagi na naruszenie procedury ich łączenia, polegające na nie dotrzymaniu terminu powiadomienia o zamiarze łączenia instytucji zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1995 r.

o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. z U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.), lub jeżeli jedną z łączonych instytucji jest biblioteka –zgodnie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r. poz. 642 ze zm.). Organ nadzoru również wskazał na niedochowanie procedury wymaganej ww. przepisami w sytuacji likwidacji instytucji kultury, co również stanowiło podstawę stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy.

Jedno rozstrzygnięcie nadzorcze wydane w 2015 r., a dotyczące funkcjonowania instytucji kultury wynikało ze stwierdzonego uchybienia polegającego na uchwaleniu aktu prawa miejscowego niedostosowanego do zmian w zakresie obowiązywania przepisów stanowiących podstawę jego wydania. Organ nadzoru wskazał, iż nie uwzględniając takiej zmiany, rada dopuściła się nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawowych, a ich modyfikacja stanowi istotne naruszenie prawa. Uchwała organu stanowiącego podjęta na podstawie przepisu o treści nieobowiązującej w dniu jej uchwalenia narusza ten przepis w stopniu istotnym, powodując nieważność uchwały w odpowiedniej części.

W roku 2015 stwierdzono nieważność, w części lub w całości, 14 uchwał podjętych w zakresie spraw oświatowych.

Organ nadzoru zakwestionował uchwałę w sprawie ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych z uwagi na naruszenie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), określającego zadania kuratora oświaty. W wydanym rozstrzygnięciu nadzorczym organ nadzoru wskazał, iż organ stanowiący nie jest uprawniony do określania kompetencji wnioskodawczych organu sprawującego nadzór pedagogiczny w zakresie nagród przyznawanych przez inne organy.

Ponadto stwierdzono nieważność, w części, 1 uchwały w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania ze środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz specjalności, form kształcenia i doskonalenia, na które dofinansowanie jest przyznawane w 2015 roku, bowiem rada gminy w regulacjach uchwały dopuściła przeznaczenie tych środków na bliżej nieokreślone „inne wynikające z potrzeb szkół i przedszkoli” specjalności, czym istotnie naruszyła prawo, tj. § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów

prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz.U. 2002 nr 46 poz. 430).

Wojewoda Podlaski również, wydał 6 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność w części 6 uchwał w sprawie przyjęcia regulaminu wynagradzania nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych, wobec stwierdzenia, że:

- rada gminy zawarła w uchwale regulacje przyznające organowi prowadzącemu uprawnienia do określania sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny nadliczbowe ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy;
- nie określono szczegółowych warunków obliczania wynagrodzenia za godziny doraźnych zastępstw, co spowodowało, iż uchwalony regulamin wynagradzania nauczycieli nie wypełniał zakresu spraw przekazanego do uregulowania przez ustawodawcę w art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela;
- nie uregulowano wszystkich obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego;
- określono terminy wypłat dodatków motywacyjnych, funkcyjnych, za warunki pracy;
- zawarto zapisy których utrzymanie spowodowałoby, że w niektórych przypadkach nauczyciel nie otrzymywałby wynagrodzenia za przydzielone mu choć niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy.

W 2015 r. organ nadzoru ponadto stwierdził nieważność 1 uchwały w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek dyrektorowi, wicedyrektorowi oraz nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w zespole szkolno– przedszkolnym prowadzonym przez Gminę oraz zasad zwalniania od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych wobec stwierdzenia, że podjęta uchwała w swoich zapisach wykracza poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję wynikającą z art. 42 ust 7 Karty Nauczyciela. rada gminy uregulowała bowiem zasady przydzielania dyrektorom szkół lub placówek godzin ponadwymiarowych, do czego ww. przepis nie upoważnia organu prowadzącego.

Również w 2015 r. organ nadzoru stwierdził nieważność w części, 1 uchwały w sprawie określenia zasad rozliczania i obniżania tygodniowego obowiązkowego wymiaru

godzin zajęć nauczycielom, w tym zajmującym stanowiska kierownicze oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli wobec stwierdzenia, że rada podjęła uchwałę z przekroczeniem ustawowo przyznanych organowi prowadzącemu szkołę kompetencji, gdyż jej postanowienia odnoszą się do placówki, dla której gmina nie jest organem prowadzącym.

W tej kategorii rozstrzygnięć nadzorczych mieści się również rozstrzygnięcie nadzorcze wydane w stosunku do uchwały sprawie ustalenia regulaminu określającego rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz warunki i sposób ich przyznawania. Organ nadzoru stwierdził, iż zawarte w niej zapisy, wskazujące na krąg osób uprawnionych do ubiegania się o udzielenie pomocy zdrowotnej, odbiegają od dyspozycji wynikającej z art. 72 ust. 4 Karty Nauczyciela. Również organ nadzoru zakwestionował zapisy uchwały w sprawie ustalenia maksymalnych kwot dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane, z uwagi na fakt, iż rada gminy podjęła uchwałę bez upoważnienia ustawowego, bowiem zawarła regulacje dotyczące m.in. wskazania osób przyznających dofinansowanie, trybu i terminu przyznania dofinansowania oraz określenia zasad zwrotu przyznanego dofinansowania.

Ostatnimi rozstrzygnięciami nadzorczymi dotyczącymi uchwał z zakresu spraw oświatowych były wydane w ubiegłym roku rozstrzygnięcia stwierdzające nieważność 2 uchwał w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy wobec stwierdzenia, że treść uprawnień ustawowych przyznanych organowi stanowiącemu nie konstituuje uprawnień organu stanowiącego gminy do ustalenia wzoru wniosku o przyznanie stypendium szkolnego czy też zasiłku szkolnego, stanowiącego załącznik do uchwały regulującej materię w tym zakresie.

Ponadto w 2015 r. organ nadzoru stwierdził nieważność 2 uchwał z zakresu szeroko rozumianego funkcjonowania szkół. Organ nadzoru wskazywał, iż w uchwale w sprawie zamiaru likwidacji szkoły podstawowej zawarto zapisy wykraczające poza zakres kompetencji, jakie ustawodawca powierzył organom stanowiącym w niniejszym zakresie. Organ nadzoru zauważył, iż zespoły wychowania przedszkolnego stanowią odrębną od szkoły podstawowej jednostkę systemu oświaty, w związku z czym nie powinny być objęte treścią postanowień uchwały o zamiarze likwidacji przedstawionych w niej pozostałych placówek

oświatowych. Stwierdzono, że zamiar likwidacji szkoły podstawowej oraz oddziałów przedszkolnych nie obejmuje automatycznie zamiaru likwidacji zespołu wychowania przedszkolnego.

Organ nadzoru kwestionował również w jednym z wydanych rozstrzygnięć nadzorczych zapis w uchwale w sprawie nadania imienia gimnazjum wchodzącemu w skład zespołu szkół, bowiem rada niewłaściwie uznała ww. uchwałę za akt prawa miejscowego.

Organ nadzoru w 2015 r. stwierdził ponadto nieważność 2 uchwał dotyczących regulaminów korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Stwierdzono, że w ramach kompetencji przyznanych radzie nie mieści się kwestia regulacji odpowiedzialności prawnej i materialnej oraz odpowiedzialności za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu czy też przesądzanie z góry o braku odpowiedzialności za wypadki. Stwierdzono, że podstawą jakiegokolwiek odpowiedzialności mogą być tylko przepisy rangi ustawy, przewidujące odpowiednie konsekwencje za określone w nich działania i zachowania. Jak bowiem wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego.

W 2015 r. organ nadzoru wydał 5 rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do uchwał w sprawie regulaminu utrzymania czystości. Stwierdzone przez organ nadzoru naruszenia prawa odnosiły się do:

- wykraczania poza zamknięty katalog elementów, jakie powinien zawierać regulamin;
- nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku podejmowania dodatkowych działań usuwających lub ograniczających śliskość chodników położonych wzdłuż nieruchomości;
- nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy;
- określenia okresu przez jaki właściciele nieruchomości mają obowiązek przechowywania dokumentów potwierdzających opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz opróżniania toalet przenośnych;
- wprowadzenia ograniczeń dotyczących „trzymania” gołębi jako zwierząt gospodarskich na terenie nieruchomości;

- wprowadzenia obowiązku likwidacji przez właścicieli nieruchomości roślin stanowiących zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, w tym w szczególności gatunku barszcz Sosnowskiego;
- delegowania obowiązku wyznaczania obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia na inny podmiot
- wprowadzenia zapisów obligujących do przeprowadzania deratyzacji "w miarę potrzeb";
- nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia z terenu nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych;
- nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku utrzymania nieruchomości w należytych stanie sanitarno-higienicznym;
- nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku utrzymywania czystości na drogach;
- nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości;
- nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku zgłaszania Gminie faktu zauważenia bezdomnego psa lub zwierzęcia podejrzanego o wściekliznę;
- wprowadzenia zakazu wprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu;
- wprowadzania obowiązków dla organizatorów imprez masowych;
- formułowania i nakładania na właścicieli oraz osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w tym psy określonych obowiązków i zakazów;
- ustalania zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Odnosząc się natomiast do wydanego w 2015 r. rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do uchwały dotyczącej regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stwierdzone naruszenia prawa dotyczyły:

- uchwalania regulaminu dostarczania wody dla jednego konkretnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego;
- zamieszczanie postanowień z zakresu spraw jakie przedsiębiorstwo a odbiorca regulują pomiędzy sobą w umowie;
- uregulowania zasad rozwiązywania i wypowiedzania umów z odbiorcami usług;
- określenie terminu, w jakim odbiorca powinien dokonać zapłaty za usługi;

- uregulowanie odpłatności za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej;
- określenia terminu i określonych sytuacji faktycznych na wniesienie reklamacji.

W 2015 r. organ nadzoru zakwestionował również uchwałę w przedmiocie świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Naruszenia prawa dotyczyły:

- błędnego określenia częstotliwości odbioru odpadów zmieszanych i odpadów pozostałych z segregacji od właścicieli nieruchomości;
- braku określenia trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W pozostałej części działalności uchwałodawczej jednostek samorządu terytorialnego, nie mieszczącej się ww. wyodrębnionych kategoriach, występowały również istotne uchybienia prowadzące do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Organ nadzoru kwestionował:

- niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa określenie wejścia w życie uchwały w sprawie upoważnienia organu wykonawczego do zawarcia porozumienia międzygminnego w sprawie udziału w programie karta dużej rodziny. W ocenie organu nadzoru uchwała taka nie zawiera norm powszechnie obowiązujących, zatem nie mieści się w katalogu aktów prawa miejscowego, wymienionych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów;
- podjęcie uchwały w sprawie odwołania ze stanowiska skarbnika gminy, oraz wskazanie na powinność organu odwołującego w zakresie zapewnienia innej pracy odwołanemu pracownikowi, co stanowi przekroczenie ustawowo przyznaných organowi stanowiącemu gminy kompetencji wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i wkroczenie w sferę uprawnień burmistrza jako organu właściwego do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec pracownika zatrudnianego na stanowisku pracy księgowej, zgodnie z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych;
- podjęcie uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia burmistrza, w której nieprawidłowo określono datę zmiany niniejszego wynagrodzenia. Organ nadzoru

wskazał, iż dla określenia momentu początkowego, od którego rada gminy powinna ustalić wynagrodzenie dla pracownika, który zatrudniony będzie na podstawie wyboru (a takim jest wójt, burmistrz i prezydent), fundamentalne znaczenie ma norma z art. 29 i 29a ustawy o samorządzie gminnym, gdzie ustawodawca zdecydował, że po upływie kadencji wójt pełni swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, zaś objęcie obowiązków następuje z chwilą złożenia ślubowania wobec rady. Określenie daty wcześniejszej, od której przysługuje wynagrodzenie organowi wykonawczemu niż data jego ślubowania stanowi przekroczenie uprawnień uchwałodawczych organu stanowiącego gminy w niniejszym zakresie;

- podjęcie uchwały w sprawie ustalenia cennika usług komunalnych, stwierdzone naruszenia prawa dotyczyły przyjęcia nieprawidłowego wejścia w życie ww. aktu prawnego tj. z chwilą jego podjęcia, a tym samym dokonanie błędnej kwalifikacji odmawiającej statusu aktu prawa miejscowego wchodzącego w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym;
- w zakresie uchwały dotyczącej regulaminu przewozu osób, naruszenia dotyczyły uregulowania przepisów porządkowych obowiązujących w transporcie gminnym stanowiących prawo miejscowe i regulacji nie należącej do tej kategorii;
- podjęcie uchwały w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży tych napojów, z uwagi na brak określenia odległości miejsc sprzedaży napojów alkoholowych od miejsc chronionych;
- uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi, w której zakwestionowano właściwość rzeczową organu stanowiącego;
- w zakresie uchwały w sprawie utworzenia przedsiębiorstwa usług komunalnych spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, organ nadzoru zakwestionował zakwalifikowanie przez organ stanowiący gminy przedmiotowej materii do aktów prawa miejscowego.

III. Wskazania nieistotnego naruszenia prawa.

Organ nadzoru dokonując oceny uchwał korzystał z uprawnień wynikających z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 79 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Uprawnienie to polega na wskazaniu, że uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, przy jednoczesnym odstąpieniu od stwierdzenia jej nieważności.

W 2015 r. nieistotne naruszenie prawa stwierdzone zostało w 15 przypadkach, w tym w stosunku do 2 uchwał rad powiatu oraz 11 uchwał rad gmin (w 2014 r. liczba ta wynosiła 6).

Organ nadzoru nie stwierdzając nieważności uchwał, wskazywał jednocześnie na konieczność likwidacji uchybień we własnym zakresie, z czego rady wywiązywały się w zasadzie bez zarzutu.

Nieistotne naruszenia prawa zostały stwierdzone z uwagi na:

- nieprecyzyjne zapisy uchwały określające formy doskonalenia zawodowego nauczycieli;
- zbyt ogólne określenie przez radę w regulaminie wynagradzania nauczycieli warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe;
- nie wypełnienie obowiązku wskazania konkretnego schroniska dla zwierząt czy też konkretnego gospodarstwa rolnego w uchwalonym programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt;
- brak wyszczególnienia zarówno w statucie szpitala, jak również w księdze rejestrowej przedsiębiorstwa realizującego w ramach swojej działalności stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne – inne niż szpitalne;
- usytuowanie w statucie szpitala komórek organizacyjnych przedsiębiorstwa podmiotu leczniczego, które nie figurują w księdze rejestrowej;
- uregulowanie przez radę w sposób nieuprawniony oprócz uprawnienia do wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości również formy i trybu takiego zbycia, tj. poprzez przetarg nieograniczony;
- wprowadzenie uprawnienia do wyrażenia zgody przez radę na udzielenie bonifikaty przy sprzedaży udziałów w nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe, zamiast określenia warunków udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych.

IV. Skargi wniesione w 2015 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

W 2015 r. Wojewoda Podlaski skorzystał z uprawnienia przewidzianego w art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 82 c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, wnosząc 3 skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego po upływie 30-dniowego terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

W złożonych skargach Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności:

- uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego w sprawie likwidacji Szkoły Policealnej, z uwagi na fakt, iż uchwała ta została podjęta na sesji zwołanej w trybie nadzwyczajnym z istotnym naruszeniem procedury jej zwoływania (nie zawiadomiono skutecznie wszystkich radnych o terminie sesji nadzwyczajnej, czym w sposób istotny naruszono procedurę obowiązującą w zakresie jej zwoływania);
- uchwały rady gminy w sprawie przekazania do prowadzenia Szkoły Podstawowej Stowarzyszeniu, którą podjęto z pominięciem uprzedniego przedłożenia projektu związkom zawodowym celem zaopiniowania, czym w sposób istotny naruszono art. 19 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U z 2001 r. nr 79 poz. 854 z późn. zm.);
- uchwały Zarządu Powiatu w sprawie oddania w dzierżawę w drodze bezprzetargowej nieruchomości gruntowej. Powodem zaskarżenia stała się stwierdzona niezgodność ujętego w uchwale przeznaczenia i sposobu zagospodarowania nieruchomości objętej dzierżawą z zapisami obowiązującego planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku we wszystkich 3 przypadkach uznał zasadność skargi Wojewody Podlaskiego.

Na rozstrzygnięcia nadzorcze i zarządzenia zastępcze wojewody jednostkom samorządu terytorialnego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku. Z tego prawa skorzystało 5 jednostek samorządu terytorialnego: Miasto Sejny, Miasto Białystok, Powiat Sokólski, Gmina Wasilków oraz Gmina Lipsk.

Burmistrz Miasta Sejny, wniósł skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego wydane w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego w istotnej sprawie dotyczącej mieszkańców Sejn. Wojewoda Podlaski rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził nieważność przedmiotowej uchwały z uwagi na fakt, iż powyższym aktem poddano pod rozstrzygnięcie w drodze referendum kategorię spraw, które należą do wyłącznej kompetencji Burmistrza Miasta Sejny, zaś zadane pytanie referendalne prowadziły do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Na powyższe rozstrzygnięcie Gmina wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku. WSA w Białymstoku, podzielając stanowisko organu

nadzoru oddalił skargę Miasta Sejny. Od powyższego wyroku Burmistrz Miasta Sejny wniósł skargę kasacyjną, która została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w roku 2015 wniesiona została również na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody, stwierdzające nieważność uchwały Rady Powiatu Sokólskiego w sprawie zmiany statutu Powiatu Sokólskiego. Organ nadzoru stwierdził nieważność § 1 pkt 1 uchwały w części, w zakresie następujących uregulowań: „Stosunek pracy na podstawie wyboru może być również nawiązany z Wicestarostą i członkami Zarządu. Stosunek pracy nawiązuje Starosta.” W niniejszej sprawie WSA w Białymstoku podzieliło argumentację organu nadzoru przedstawioną w wydanym rozstrzygnięciu nadzorczym. Sprawa zakończyła się wniesieniem przez powiat skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który podzielił w pełnej rozciągłości zarówno stanowisko zajęte przez WSA w Białymstoku jak i stanowisko organu nadzoru w przedmiotowej sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił także skargę Gminy Lipsk na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego, stwierdzające nieważność § 1 pkt 4 lit. a i lit. b oraz § 2 w części: „kalendarzowy” uchwały Nr IX/57/15 Rady Miejskiej w Lipsku w sprawie opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku nie przychylił się to stanowiska organu skarżącego, który podnosił niewłaściwość Wojewody jako organu nadzoru w sprawach z zakresu ustalania opłat za zajęcie pasa drogowego, wywodząc w skardze że uchwała będąca przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego nie należy do zakresu kompetencji nadzoru sprawowanego przez Wojewodę Podlaskiego, gdyż organem kompetentnym do badania jej legalności jest wyłącznie Regionalna Izba Obrachunkowa. Argumentując powyższe, skarżąca strona wskazała, iż do opłat za zajęcie pasa drogowego jako tzw. niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, stosuje się odpowiednio – zgodnie z art. 67 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz.885 z późn. zm.) – przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.), a tym samym ingerencja nadzorcza Wojewody, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, jest niedopuszczalna. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, wyrokiem oddalił skargę, uznając tym samym właściwość rzeczową Wojewody w tym zakresie.

Miasto Białystok zakwestionowało dwa rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody i były to rozstrzygnięcia dotyczące uchwały w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji

społecznych Miasta Białegostoku oraz uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych Miasta Białegostoku. W obu przypadkach sąd administracyjny podzielił stanowisko organu nadzoru wyrażone w wydanych rozstrzygnięciach nadzorczych.

WSA w Białymstoku stwierdził, iż art. 5a ust. 2 u.s.g. upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. W uchwale wydawanej na mocy omawianego przepisu rada gminy powinna m.in. określić: kto inicjuje konsultację, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej. Skoro zatem sprawa wykonywania uchwał, w tym także ustalenie sposobu realizacji takich aktów, należy w tym przypadku do Prezydenta Miasta Białegostoku, dlatego też określenie przez Radę Miasta Białystok sposobu wykonania przedmiotowej uchwały przez Prezydenta Miasta Białegostoku stanowi istotne naruszenie przepisu art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.s.g.

Ponadto skład orzekający potwierdził stanowisko organu nadzoru, iż organ stanowiący nie jest uprawniony do powierzania przeprowadzania konsultacji wyspecjalizowanym podmiotom, a ponadto nieuprawnione jest żądanie od inicjatora konsultacji społecznych podania numeru PESEL oraz wyrażenia zgody na przetwarzanie danych objętych tym kodem, który nie służy określeniu miejsca zamieszkania. W tym więc zakresie Rada Miasta Białystok przekroczyła zakres upoważnienia przyznanego temu organowi przepisem art. 5a ust. 2 u.s.g. Wprowadzenie takiego unormowania jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów, ale stanowi także ograniczenie kręgu "mieszkańców gminy" do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim kodem. Z ustawowego upoważnienia do uchwalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g., nie można wyprowadzić kompetencji rady gminy do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych.

Gmina Wasilków wniosła skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Wasilkowa w rejonie ulic: M. Konopnickiej, B. Prusa, Grodzieńskiej, Zajęczej, Sosnowej, Ks. W. Rabczyńskiego. Rozstrzygnięcie nadzorcze zostało uchylone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku. Kwestią sporną w niniejszej sprawie było wyznaczenie strefy ochronnej 50

m, a nie 150 m od granicy cmentarza. W wyniku przeprowadzenia z udziałem Gminy szczegółowego postępowania dowodowego na rozprawie, Sąd wywiódł, że w tym konkretnym przypadku bezwzględny obowiązek ustanawiania strefy o szerokości 150 m wyklucza sytuacja podłączenia wszystkich budynków do wodociągu, a taka miała miejsce – jak wykazano dopiero podczas rozprawy - w przedmiotowej sprawie. Podczas rozprawy pojawiła się bowiem nowa istotna okoliczność w sprawie, w postaci oświadczenia przez zapewnienie złożone przez pełnomocnika strony skarżącej, iż wszystkie nieruchomości znajdujące się na terenie objętym strefą ochroną cmentarza są skanalizowane.

W 2015 r. organ nadzoru nie wydał natomiast żadnego zarządzenia zastępczego.

Podsumowując należy stwierdzić, iż liczba uchwał, które wpływają do organu nadzoru na przestrzeni kilku ostatnich lat utrzymuje się na podobnym poziomie, z tendencją wzrostową tj. w granicach 5,5 tys. uchwał rocznie. W roku 2015 do organu nadzoru wpłynęło 5489 uchwał, w 2014 - 5339, a w 2013 r. liczba ta wyniosła 5688.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż liczba rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w 2015 r. zmalała w porównaniu z rokiem ubiegłym. Biorąc pod uwagę jednak fakt, iż w 2014 r. dużą grupę stanowiły rozstrzygnięcia nadzorcze wydane z stosunku do uchwał w sprawie statutów sołectw – liczba rozstrzygnięć nadzorczych jest stosunkowo duża. Istotnym przy tym pozostaje, iż w 2015 r. organ nadzoru nie wydał żadnego zarządzenia zastępczego. Wzorem lat ubiegłych działalność niektórych gmin nie budziła zastrzeżeń, podobnie zresztą jak związków międzygminnych. Dostrzegalny jest fakt, iż zakres unormowań sprawiających JST trudności jest podobny jak w latach ubiegłych.

Opracowano w Oddziale Nadzoru Komunalnego
w Wydziale Nadzoru i Kontroli
Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego
w Białymstoku

Białystok, kwiecień 2016 r.

Załącznik Nr 1

Zestawienie uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego nadesłanych do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku w 2015 r.

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	105	1				1
II	Powiat						
	1. augustowski	54	1				
	1. Augustów	36	2				
	2. Augustów m.	94	2				
	3. Bargłów Kościelny	36	3		1		
	4. Lipsk	28	2			1	
	5. Nowinka	31	3				
	6. Płaska	46	2				
	7. Sztabin	31					
	2. białostocki	60					
	1. Dobrzyniewo Duże	36	1		1		
	2. Choroszcz	72	3				
	3. Czarna Białostocka	43					
	4. Gródek	54					
	5. Juchnowiec Kościelny	43	1				
	6. Łapy	80	1				
	7. Michałowo	53					
	8. Poświętne	17					
	9. Supraśl	118	2		1		
	10. Suraż	30					
	11. Turośń Kościelna	45					
	12. Wasilków	72	4			1	
	13. Tykocin	46	2				
	14. Zabłudów	40					
	15. Zawady	27					
	3. bielski	48	1				
	1. Bielsk Podlaski	21					
	2. Bielsk Podlaski m.	67					
	3. Boćki	11					
	4. Brańsk	14	2				
	5. Brańsk m.	26	1				
	6. Orla	34			1		
	7. Rudka	19	1				
	8. Wyszki	43	1				
	4. grajewski	34	1		1		
	1. Grajewo	32	2				
	2. Grajewo m.	77					
	3. Radziłów	43	1				1
	4. Rajgród	68					
	5. Szczuczyn	69	1				

6. Wąsosz	15					
5. hajnowski	66					
1. Białowieża	37	1				
2. Czeremcha	31	2				
3. Czyże	19					
4. Dubicze Cerkiewne	25	1				
5. Hajnówka	25					
6. Hajnówka m.	49	1				
7. Kleszczele	29	1				
8. Narew	23	2				
9. Narewka	39					
6. kolneński	45	2		1		
1. Grabowo	20	2		1		
2. Kolno	26					
3. Kolno m.	38					
4. Mały Płock	58					
5. Stawiski	33					
6. Turośl	15					
7. łomżyński	36					
1. Jedwabne	50	1		2		
2. Łomża	60	1				
3. Miastkowo	19					
4. Nowogród	45	4				
5. Piątnica	46					
6. Przytuły	20					
7. Śniadowo	29					
8. Wizna	28					
9. Zbójna	39					
8. moniecki	52					
1. Goniądz	94	1				
2. Jasionówka	16					
3. Jaświły	25	1				
4. Knyszyn	60	5				
5. Krypno	29	2				
6. Mońki	47	2				
7. Trzcianne	42	2				
9. sejneński	35					1
1. Giby	29					
2. Krasnopol	85	1				
3. Puńsk	36					
4. Sejny	25					
5. Sejny m.	52	3			1	
10. siemiatycki	58	3				
1. Drohiczyn	26	1				
2. Dziadkowice	27	3				
3. Grodzisk	19					
4. Mielnik	27					
5. Milejczyce	36					
6. Nurzec Stacja	23	3				
7. Perlejewo	19	2				
8. Siemiatycze	17	1				
9. Siemiatycze m.	56					
11. sokólski	74	2			1	

	1. Dąbrowa Białostocka	21	1				
	2. Janów	24					
	3. Korycin	17					
	4. Krynki	15					
	5. Kuźnica	33	1				
	6. Nowy Dwór	26	2				
	7. Sidra	12					
	8. Sokółka	112	1				
	9. Suchowola	28			1		
	10. Szudziałowo	24	1				
	12. suwalski	40	1				
	1. Bakalarzewo	20	1				
	2. Filipów	16					
	3. Jeleniewo	30					
	4. Przerośl	37	2				
	5. Raczki	27	1				
	6. Rutka-Tartak	14			1		
	7. Suwałki	60	1		1		
	8. Szypliszki	27					
	9. Wiżajny	34					
	13 wysoko-mazowiecki	51	5				
	1. Ciechanowiec	34					
	2. Czyżew	36			1		
	3. Klukowo	19	3				
	4. Kobylin-Borzemy	14					
	5. Kulesze Kościelne	28	3				
	6. Nowe Piekuty	39					
	7. Sokoły	34					
	8. Szepietowo	42					
	9. Wysokie Mazowieckie	45	1		1		
	10. Wysokie Mazowieckie m.	35					
	14. zambrowski	39	1				
	1. Kołaki Kościelne	28	1				
	2. Rutki	15					
	3. Szumowo	41					
	4. Zambrów m.	52					
	5. Zambrów	48					
	Białystok	180	7			2	
	Łomża m.	103					
	Suwałki m.	112	5		1		
	OGÓLEM	5489	129	-	15	6	3
III	Związki międzygminne						
1.	Związek Gmin Regionu Puszczy Białowieskiej	1					
2.	Związek Kumiałka - Biebrza	4					
3.	Związek Komunalny Biebrza	11					
4.	Zambrowski Związek Gmin	6					

5.	Związek Gmin Czyste Środowisko	8					
6.	Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji w Łomży	9					
	Ogółem:	39					