

INFORMACJA

o sprawowaniu przez Wojewodę Świętokrzyskiego nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów w 2019 r.

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

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

O uprawnieniach nadzorczych wojewody wobec jednostek samorządu terytorialnego do 31 marca 2009 r. stanowiły przepisy ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz.1591 ze zm.), a od 1 kwietnia 2009 roku art. 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. (t. j. Dz. U. z 2019 poz. 1464).

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

- ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 506),
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 511),
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 512),
- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 1396).

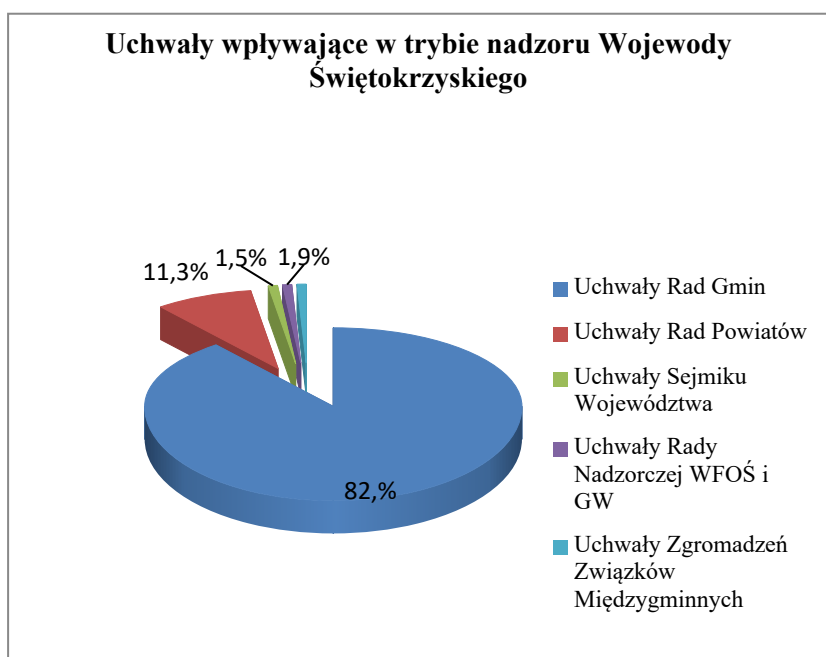
Ponadto wojewoda, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 1995 roku o izbach rolniczych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1027) jest organem nadzoru w stosunku do Świętokrzyskiej Izby Rolniczej. Wojewoda jest również organem nadzoru wobec Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zgodnie z art. 400r ust. 10 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska oraz Rejonowych Związków Spółek Wodnych na podstawie art. 444 ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 310).

Przedmiotowa informacja zawiera dane dotyczące 2019 roku.

II Realizacja kompetencji nadzorczych Wojewody wobec działalności uchwalodawczej jednostek samorządu terytorialnego w 2019 roku

W 2019 roku do Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęło łącznie **8230** uchwał, w tym: **6753** uchwał rad gmin, **938** uchwał rad powiatów, **3** uchwały zarządu powiatu, **131** uchwał Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego, **165** uchwał zgromadzeń związków międzygminnych, **17** uchwał Walnego Zgromadzenia Świętokrzyskiej Izby Rolniczej i **32** uchwały Zarządu Świętokrzyskiej Izby Rolniczej, **76** uchwał Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, **85** uchwał Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i **30** uchwał Rejonowych Zgromadzeń Spółek Wodnych.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w zakresie nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego – w związku z przepisami ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przekazano według właściwości do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach **205** uchwał.



Pozostałe **8025** uchwał poddano analizie pod względem zgodności z prawem.

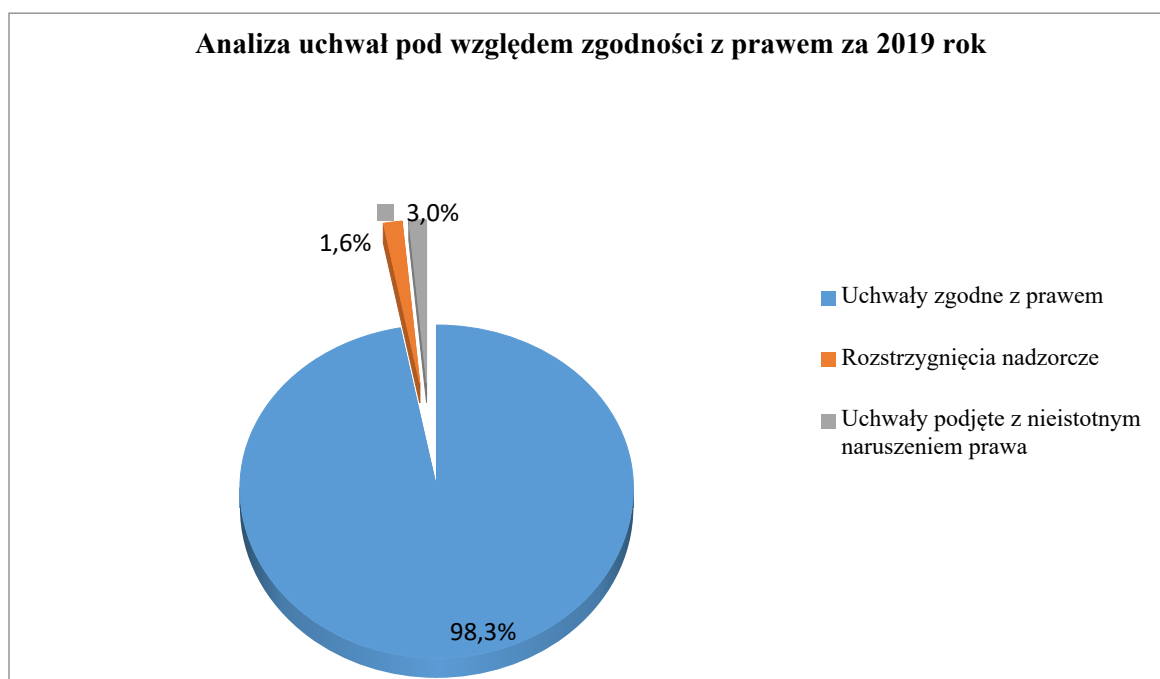
Wykres nr 1. Uchwały wpływające w trybie nadzoru do Wojewody Świętokrzyskiego

W wyniku analizy stwierdzono, że **129** uchwał zostało podjętych z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym Wojewoda Świętokrzyski wydał rozstrzygnięcia nadzorcze, stwierdzające ich nieważność, z czego:

- **9** rozstrzygnięć nadzorczych wobec uchwał rad miast,
- **24** rozstrzygnięcia nadzorcze wobec uchwał rad miast i gmin,
- **81** rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do uchwał rad gmin,
- **13** rozstrzygnięć nadzorczych wobec uchwał rad powiatów,
- **1** rozstrzygnięcie nadzorcze wobec uchwały Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego,
- **1** rozstrzygnięcie nadzorcze wobec uchwały Rady Powiatowej Świętokrzyskiej Izby Rolniczej Powiatu Kazimierskiego.

Analizie prawnej poddano również w 2019 r. **19** zarządzeń wójtów i burmistrzów.

- wydano rozstrzygnięcie nadzorcze wobec **6** zarządzeń burmistrza,
- wobec **1** zarządzenia burmistrza skarżący przekazał skargę do sądu,
- wobec **1** zarządzenia burmistrza Wojewoda złożył skargę do sądu,
- w **11** przypadkach nie stwierdzono naruszenia prawa.



Wykres nr 2. Analiza uchwał pod względem zgodności z prawem

Służby prawne Wojewody Świętokrzyskiego analizowały również 19 informacji dotyczących nieprawidłowości w zarządzeniach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Badane zarządzenia dotyczyły między innymi:

- odwołania Dyrektora Zespołu Szklono-Przedszkolnego,
- powierzenia pełnienia obowiązków Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego,
- wyborów sołtysów,
- powierzenia stanowiska dyrektora szkoły,
- przedłużenia powierzenia stanowiska dyrektora,
- powołania spółki przymusowej dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej,
- powołania pełnomocnika do spraw młodzieży,
- odwołania kierownika Komunalnego Zakładu Gospodarczego,
- odwołania kierownika Środowiskowego Domu Samopomocy.

W odniesieniu do ww. zarządzeń Wojewoda Świętokrzyski wydał 6 rozstrzygnięć nadzorczych, między innymi w sprawie:

- odwołania Dyrektora Zespołu Szklono-Przedszkolnego,
- powierzenia pełnienia obowiązków Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego,
- wyborów sołtysów,
- utworzenia spółki przymusowej.

Rozstrzygnięcia nadzorcze, które wydano w 2019 roku, dotyczyły między innymi uchwał w sprawach z zakresu:

- zagospodarowania przestrzennego, gdzie najczęściej stwierdzano naruszenie art. 9, art. 15 oraz art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2018, poz. 1945 z późn. zm.);
- polityki społecznej, gdzie najczęściej stwierdzano naruszenie art. 8, art. 97 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. 2018, poz. 1508 z późn. zm.);
- statutów gmin, statutów gminnych jednostek organizacyjnych pomocniczych, gdzie najczęściej stwierdzano naruszenie art. 22, art. 35 ustawy samorządzie gminnym oraz art. 29 o samorządzie powiatowym;

- spraw z zakresu oświaty, gdzie najczęściej stwierdzano naruszenie art. 8 ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. 2018, poz. 1508 ze zm.) oraz art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2018 r. poz. 1457 ze zm.).

Wykaz wybranych uchwał, wobec których Wojewoda Świętokrzyski wydał rozstrzygnięcia nadzorcze, stanowi załącznik Nr 1.

Najwięcej rozstrzygnięć nadzorczych w 2019 rok wydano w stosunku do uchwał:

- Rady Powiatu Koneckiego – **10**,
- Rady Miasta Sandomierz – **6**,
- Rady Gminy Wilczyce – **6**,
- Rady Gminy Brody – **5**,
- Rady Gminy Masłów – **5**,
- Rady Miasta i Gminy Szydłów – **4**.

W 2019 roku skierowano do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach **5** skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące uchwał i zarządzeń, po rozpoznaniu przez WSA wszystkie skargi zostały oddalone.

W przypadkach nieistotnego naruszenia prawa, nieuprawniającego do stwierdzenia nieważności uchwał, wojewoda, między innymi na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, przysyłał do przewodniczących właściwych rad uwagi (wytyki) wskazujące, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa. W 2019 r. skierowano **241** pism zawierających uwagi do uchwał i zalecenia reasumpcji aktów: w **11** przypadkach do przewodniczących rady powiatu, w **9** – do przewodniczących rad miast, w **69** – do przewodniczących rad miast i gmin w **147** przypadkach do przewodniczących rad gmin, w **1** przypadku do przewodniczącego zgromadzenia związku międzygminnego, po **jednym** przypadku do przewodniczącego Walnego Zgromadzenia Izby Rolniczej oraz przewodniczącego Zarządu Izby Rolniczej, a także w **1** przypadku do przewodniczącego Rejonowego Związku Spółek Wodnych. Najwięcej pism tego rodzaju za 2019 roku skierowano w odniesieniu do uchwał:

- Rady Gminy Moskorzew – **16**,
- Rady Gminy Złota – **14**,
- Rady Gminy Kluczewsko – **10**,

- Rady Gminy Kije – **10**,
- Rady Gminy Krasocin – **9**,
- Rady Gminy Sobków – **7**.

Najliczniejszą grupę uchwał zawierających nieistotne wady prawne stanowiły uchwały w sprawach z zakresu:

- ustanowienia wieloletniego programu osłonowego – posiłek w szkole: **48**,
- zapobiegania bezdomności zwierząt: **25**,
- zmiany nazwy zespołu szkół ponadgimnazjalnych: **6**,
- ustanowienia pomnika przyrody: **5**,
- ustalenia organizacji punktu przedszkolnego: **4**.

W 2019 roku do Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęło **36** informacji o nieprawidłowościach w uchwałach lub zarządzeniach. Dotyczyły one:

- **6** uchwał rad gmin,
- **11** uchwał rad miast i gmin,
- **5** uchwał rad miast,
- **14** uchwał i zarządzeń rad powiatów.

Dwa spośród nadesłanych pism przekazano według właściwości do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach. Pozostałe **34** informacje rozpatrzono we własnym zakresie, wydając **5** rozstrzygnięć nadzorczych, **1** wskazanie naruszenia prawa, w **jednym** przypadku skierowano skargę do sądu, a w pozostałych – przypadkach przekazano informację o zgodności z prawem.

Wskazywane nieprawidłowości w uchwałach i zarządzeniach dotyczyły między innymi spraw:

- powołania komisji rewizyjnej,
- odwołania dyrektora zespołu szkolno-przedszkolnego,
- zmian statutu powiatu,
- ustalenia godzin pracy aptek,
- ustalenia wynagrodzenia starosty,
- powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora zespołu szkolnego,
- konkursu na dyrektora zakładu opieki zdrowotnej,
- powierzenia stanowiska dyrektora szkoły,
- zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych,

- wyboru sołtysów,
- odwołania dyrektora instytucji kultury,
- bezprzetargowej sprzedaży nieruchomości,
- powołania spółki przymusowej,
- ustalenia kryteriów wysokości stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- zamiany nieruchomości,
- nadania statutu komunalnemu zakładowi gospodarczemu,
- budowy drogi,
- odwołania i powołania skarbnika powiatu ,
- rozpatrzenia skargi i przekazania jej według właściwości,
- rozpatrzenia skargi na działanie kierownika gminnego ośrodka pomocy społecznej,
- wydzierżawienia nieruchomości,
- sprzedaży nieruchomości,
- wyboru drugiego wiceprzewodniczącego rady,
- budowy ferm drobiu,
- utworzenia jednostki budżetowej.



Podmiotom, które nadesłały pisma dotyczące uchwał, udzielono stosownych odpowiedzi i wyjaśnień.

Najwięcej nadesłanych pism dotyczyło uchwał następujących organów stanowiących miast i gmin oraz powiatów:

- Sandomierza,
- Daleszyc,

- Ćmielowa,
- powiatu kazimierskiego,
- powiatu sandomierskiego.

W trakcie analizy uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego przez służby nadzoru Wojewody Świętokrzyskiego, stwierdzono między innymi następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- przypadki przekazywania organowi nadzoru uchwał bez załączników, brak załącznika, stanowiącego integralną część uchwały, uniemożliwia terminowe zajęcie stanowiska, w szczególności eliminując możliwość analizy uchwał w sprawach dot. zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zbycia lub dzierżawy nieruchomości, regulaminu dostarczania wody i ścieków,
- przekazywanie uchwał bez uzasadnień, które niekiedy są niezbędne, aby dokonać należytej oceny legalności dokumentów (przykładowo uchwały: zatwierdzające taryfy za wodę i odprowadzanie ścieków, gminne programy ochrony środowiska, odwołania i powołania sekretarzy i skarbników gmin oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, zbycie nieruchomości komunalnych, regulaminy wynagradzania nauczycieli),
- przywoływanie w podstawie prawnej uchwał tylko ogólnych przepisów kompetencyjnych z ustaw samorządowych (najczęściej pojawiający się art. 18 ustawy o samorządzie gminnym). Podstawę prawną uchwały powinny stanowić konkretne przepisy prawa materialnego,
- powtarzające się przypadki zamieszczania w akcie normatywnym klauzuli publikacyjnej, w sytuacji braku obowiązku publikacji określonego aktu. Zbędne podanie klauzuli publikacyjnej jest w zbyt wielu przypadkach przyczyną stwierdzenia nieważności całej uchwały, jako sprzecznej z obowiązującą ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

W związku z powyższym, organ nadzoru apeluje o wzmocnienie nadzoru nad podległymi służbami, odpowiedzialnymi za przygotowywanie uchwał, uzasadnień do nich i innych materiałów, które stanowią przedmiot obrad sesji i głosowań radnych.

W szczególności chodzi tu o bezpośredni nadzór nad osobami przygotowującymi dokumenty i wykonującymi wynikające z nich ustalenia. Brak staranności w przygotowaniu uchwał może skutkować koniecznością składania wyjaśnień w toku prowadzonego postępowania nadzorczego.

Należy zwrócić uwagę na pojawiające się wnioski o dokonanie wymian uchwał przekazywanych przez Rady. Podejmowanie jakichkolwiek prób wymiany całości lub części nadesłanych do wojewody w trybie nadzoru uchwał, jest z punktu widzenia prawa niemożliwe, a zatem kierowane do organu nadzoru wnioski, prośby i wyjaśnienia w tych sprawach nie mogą być uwzględniane.

W takich sytuacjach wyeliminowanie błędów w uchwałach może nastąpić wyłącznie w sposób przewidziany w przepisach prawa.

Wypełniając nadzór nad działalnością uchwałodawczą gmin stwierdzono również w 2019 roku przypadki kierowania uchwał do niewłaściwego organu nadzoru, a mianowicie do Wojewody, zamiast do Regionalnej Izby Obrachunkowej lub odwrotnie, co powodowało wydłużanie czasu załatwienia sprawy i wprowadzało niepotrzebne zakłócenia na linii organ j.s.t. – organy nadzoru. Przykładowo: przesyłanie uchwał budżetowych do analizy prawnej Wojewody jest prawnie nieuzasadnione, gdyż – jak wynika z ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.) – te właśnie organy są uprawnione do badania ww. uchwał.

Właściwe wykorzystanie wyżej wskazanych uwag i wniosków, oraz podjęcie w ramach posiadanych kompetencji stosownych działań, powinno spowodować efekt w postaci eliminacji powtarzających się uchybień, a w konsekwencji pozytywnie wpłynąć na kompletność i zgodność z prawem przygotowywanych uchwał i zarządzeń.

III Wygaszanie mandatów radnych oraz wybory uzupełniające

Wojewoda Świętokrzyski prowadził w 2019 r. **18** postępowań dotyczących wyborów uzupełniających do rad miast i gmin:

Wybory w 2019 r. dot. postępowań uzupełniających:

- 1) Rada Miasta i Gminy w Bodzentynie (2 postępowania),
- 2) Rada Gminy Kije,
- 3) Rada Miasta i Gminy w Opatowie,

- 4) Rada Miasta i Gminy w Nowej Słupi,
- 5) Rada Gminy Sitkówka-Nowiny,
- 6) Rada Gminy w Klimontowie,
- 7) Rada Gminy Bodzechów,
- 8) Rada Miasta i Gminy w Skalbmierzu,
- 9) Rada Miasta i Gminy w Radoszycach,
- 10) Rada Miasta i Gminy w Chęcinach,
- 11) Rada Miasta i Gminy Oleśnica,
- 12) Rada Miasta i Gminy w Łagowie,
- 13) Rada Gminy w Czarnocinie,
- 14) Rada Gminy Górno (2 postępowania),
- 15) Rada Gminy w Brodach,
- 16) Rada Gminy Smyków.

Organ nadzoru prowadził postępowania dotyczące wygaszania mandatów radnych:

- Radny Miasta Sandomierza (zarządzenie zastępcze),
- Radny – przewodniczący Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego,
- Radna Rady Gminy Smyków,
- Burmistrz Miasta i Gminy Kazimierza Wielka,
- Radni Rady Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej (2 radnych),
- Skarbnik Powiatu Kazimierskiego,
- Radni Powiatu Kazimierskiego (2 radnych),
- Radni Rady Miejskiej w Ożarowie (3 radnych),
- Radny Rady Gminy Wilczyce,
- Radny Rady Powiatu Pińczowskiego,
- Radna Rady Gminy Sobków,
- Radny Rady Gminy Kije,
- Sekretarz Powiatu Kazimierskiego,
- Starosta Kazimierski.

IV Realizacja kompetencji nadzorczych Wojewody wobec działalności związków międzygminnych w 2019 roku

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku, zgodnie z Rejestrem związków międzygminnych, prowadzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, na terenie województwa świętokrzyskiego zarejestrowanych było 12 związków międzygminnych.

W omawianym okresie cztery związki międzygminne: Ekologiczny Związek Gmin Dorzecza Koprzywianki z siedzibą w Baćkowicach; Międzygminny Związek „Planowanie Przestrzenne” z siedzibą w Kielcach; Komunalny Związek Ciepłownictwa „Ponidzie” z siedzibą w Busku Zdroju oraz Związek Międzygminny „NIDA 2000” z siedzibą w Starym Korczynie przekazały do Wojewody Świętokrzyskiego – zgodnie § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian (Dz. U. z 2015 r. poz. 2334) – informacje o zmianie statutu związku międzygminnego po uchwaleniu zmiany statutu, zgodnie z jej projektem uzgodnionym z Wojewodą w trybie art. 67a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W wyżej wymienionych przypadkach przeprowadzono procedurę zmiany statutu Związku Międzygminnego, zakończoną wydaniem przez Wojewodę Świętokrzyskiego stosownego obwieszczenia (w jednym przypadku procedura zakończyła się w 2020 r.).

V Podejmowane działania organu nadzoru w ramach współpracy i współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego

- wystąpiono z pismem do jednostek samorządu terytorialnego o udzielenie informacji dotyczącej sposobu realizacji obowiązku wynikającego z art. 94 ust. 12a ustawy z dnia 6 września 2001 roku Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 499 ze zm.),
- przesłano do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów oraz przewodniczących rad miast, gmin i powiatów informację o obowiązku złożenia oświadczeń majątkowych, wraz ze wskazaniem zagadnień, na które należy zwrócić szczególną uwagę,
- wystąpiono z pismem o przekazanie informacji na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 506), art. 77a ustawy

z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 511) oraz art. 80 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2019, poz.512) dotyczącej powołania pełnomocników wójta/ prezydenta/ burmistrza, starosty, marszałka spośród osób niebędących pracownikiem jednostki i powierzenia tym osobom wykonywania zadań urzędniczych na podstawie umowy cywilnoprawnej oraz czy zostały zawarte umowy cywilnoprawne z takimi osobami w powyższym zakresie.