

I N F O R M A C J A

o sprawowaniu przez Wojewodę Świętokrzyskiego nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów w 2018 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 2017 poz. 2234). Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego sprawowany jest przez wojewodę na podstawie kryterium zgodności z prawem, w oparciu o przepisy ustaw ustrojowych, tj.:

- ustawy z dnia 8 marca 1990 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 2018 r., poz. 799 ze zm.).

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.

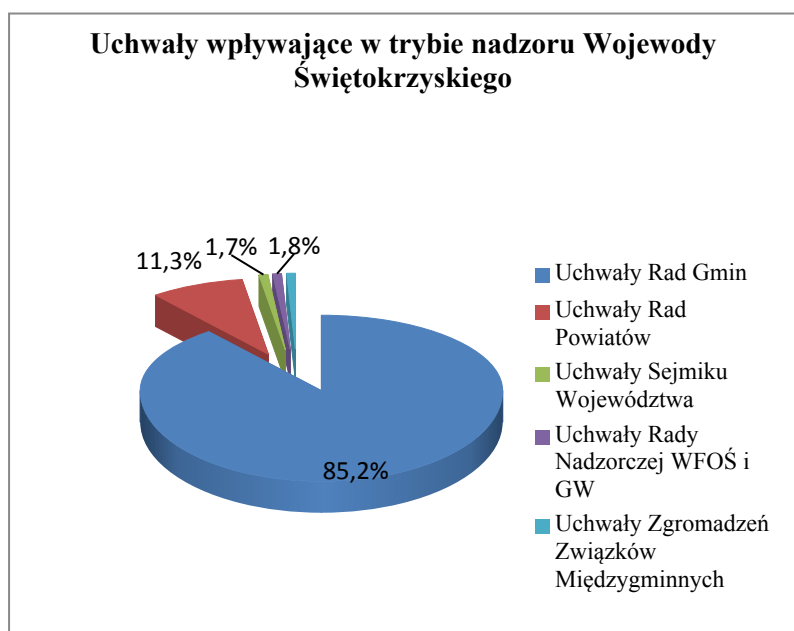
10 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska oraz Rejonowych Związków Spółek Wodnych na podstawie art. 444 ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 2268 ze zm.).

Przedmiotowa informacja zawiera dane dotyczące 2018 r.

II Realizacja kompetencji nadzorczych Wojewody wobec działalności uchwalodawczej jednostek samorządu terytorialnego w 2018 roku

W 2018 roku do Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęło łącznie **5618** uchwał, w tym: **4666** uchwał rad gmin, **623** uchwał rad powiatów, **3** uchwały zarządu powiatu, **93** uchwały Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego, **67** uchwał zgromadzeń związków międzygminnych, **6** uchwał Walnego Zgromadzenia Świętokrzyskiej Izby Rolniczej i **4** uchwały Zarządu Świętokrzyskiej Izby Rolniczej, **103** uchwały Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, **30** uchwał Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i **23** uchwały 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 **117** uchwał. Pozostałe **5501** uchwał poddano analizie pod względem zgodności z prawem.



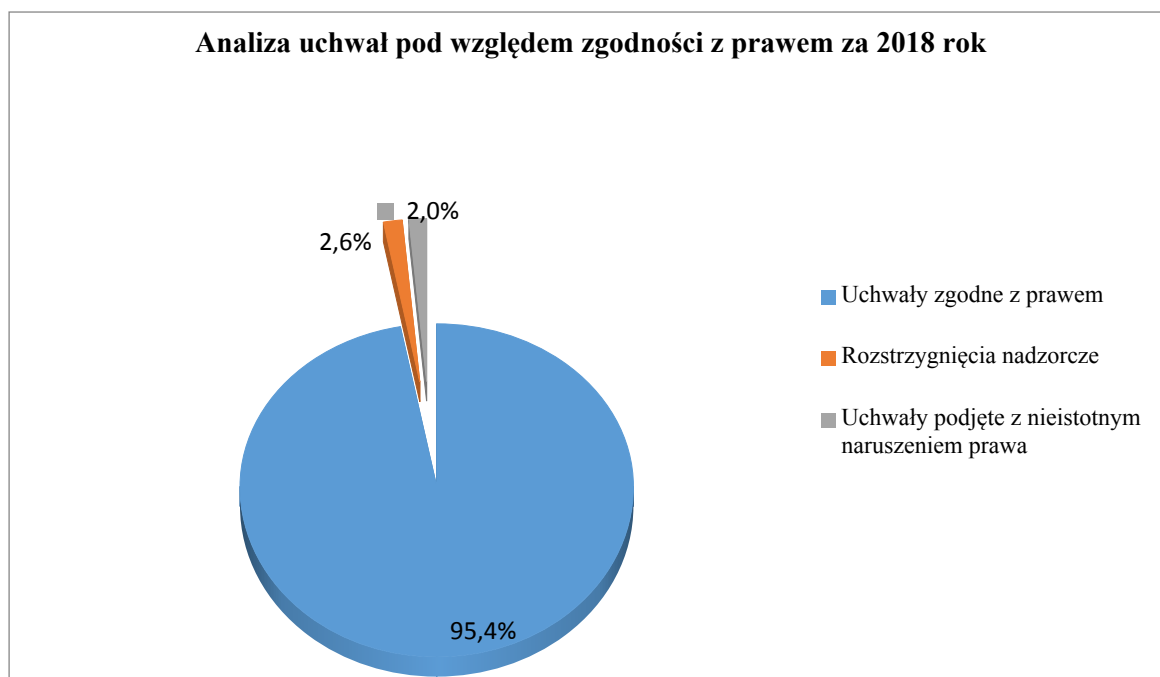
Wykres nr 1. Uchwały wpływające w trybie nadzoru do Wojewody Świętokrzyskiego

W wyniku analizy stwierdzono, że **144** uchwały zostały podjęte z rażącym naruszeniem prawa, w związku z czym, Wojewoda Świętokrzyski wydał rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich nieważność, i tak:

- rozstrzygnięcia nadzorcze wobec uchwał rad miast - **12**,
- rozstrzygnięcia nadzorcze wobec uchwał rad miast i gmin - **31**,
- rozstrzygnięcia nadzorcze w odniesieniu do uchwał rad gmin - **96**,
- rozstrzygnięcia nadzorcze wobec uchwał rad powiatów - **3**,
- rozstrzygnięcia nadzorcze wobec uchwał Związków Międzygminnych - **2**.

Analizie prawnej poddano również w 2018 r. **7** zarządzeń wójtów, burmistrzów.

- wydano rozstrzygnięcie nadzorcze wobec **1** zarządzenia burmistrza,
- wobec **2** zarządzeń wójta złożono skargę do sądu,
- w **4** przypadkach nie stwierdzono naruszenia prawa.



Wykres nr 2. Analiza uchwał pod względem zgodności z prawem

Służby prawne Wojewody Świętokrzyskiego analizowały również 7 informacji dotyczących nieprawidłowości w zarządzeniach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Badane zarządzenia dotyczyły między innymi:

- powierzenia stanowiska dyrektora zakładu opieki zdrowotnej,
- powołania komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora muzeum,
- utworzenia i organizacji parkingów niestrzeżonych płatnych,
- powołania komisji rekrutacyjnej do przeprowadzenia naboru na stanowisko w urzędzie gminy,
- ustalenia tekstu jednolitego regulaminu organizacyjnego urzędu.

W odniesieniu do ww. zarządzeń Wojewoda Świętokrzyski wydał 1 rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie utworzenia i organizacji parkingów niestrzeżonych płatnych

Rozstrzygnięcia nadzorcze, które wydano w 2018 roku dotyczyły między innymi uchwał w sprawach z zakresu:

- zagospodarowania przestrzennego - gdzie najczęściej stwierdzano naruszenie art. 10, 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. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2017, poz. 1523 z późn. zm.);
- samorządowych instytucji kultury - gdzie najczęściej stwierdzano naruszenie art. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o bibliotekach (Dz. U. 2018, poz. 574 ze zm.);
- wyboru przewodniczącego rady gminy - gdzie najczęściej stwierdzano naruszenie art. 19 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019, poz. 506);
- dróg publicznych - gdzie najczęściej stwierdzano naruszenie art. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. 2018, poz. 2068).

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

Najwięcej rozstrzygnięć nadzorczych w 2018 rok wydano w stosunku do uchwał:

- Rady Gminy Bieliny - **13**,
- Rady Miasta Starachowice - **7**,
- Rady Miasta i Gminy Osiek - **5**,
- Rady Gminy Brody - **5**,
- Rady Gminy Bogoria - **5**,
- Rady Gminy Miedziana Góra - **4**.

W 2018 roku skierowano do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach 4 skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące uchwał i zarządzeń, po rozpoznaniu przez WSA wszystkie skargi zostały oddalone.

W przypadkach nieistotnego naruszenia prawa nie uprawniającego 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 iż uchwała została wydana z naruszeniem prawa. W 2018 r. skierowano **114** pism zawierających uwagi do uchwał i zalecenia reasumpcji aktów: w **4** przypadkach do przewodniczących rady powiatu, w **10** do przewodniczących rad miast, w **24** do przewodniczących rad miast i gmin w **74** przypadkach do przewodniczących rad gmin w **2** przypadkach do przewodniczących zgromadzeń związków międzygminnych. Najwięcej pism tego rodzaju za 2018 roku skierowano w odniesieniu do uchwał:

- Rady Gminy Złota - **7**,
- Rady Gminy Sitkówka-Nowiny - **5**,
- Rady Gminy Sadowie - **5**,
- Rady Miasta i Gminy Ożarów - **5**,
- Rady Miasta Sandomierz - **4**.

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

- ustanowienia wieloletniego programu osłonowego - posiłek w szkole - **18**,
- zapobiegania bezdomności zwierząt - **7**,
- podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do nieodpłatnej pomocy - **5**,
- statutów miast i gmin - **5**.

W 2018 roku do Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęły **34** informacje o nieprawidłowościach w uchwałach lub zarządzeniach. Dotyczyły one:

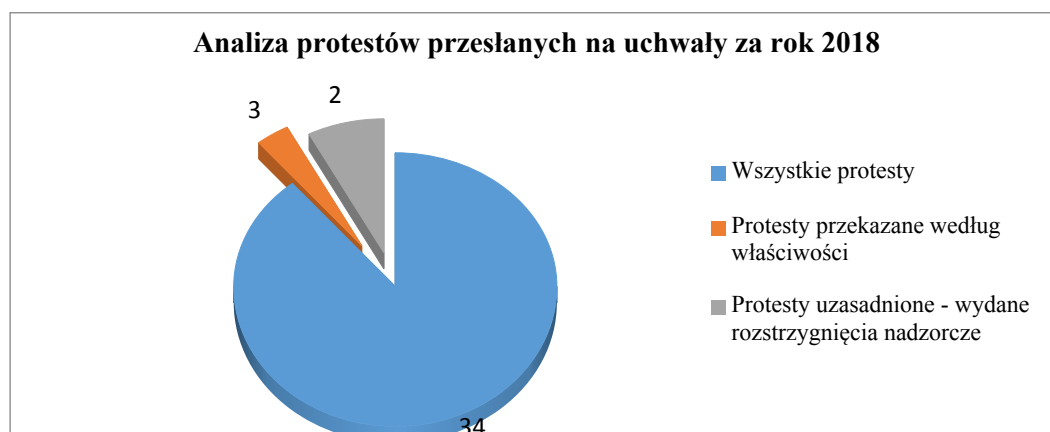
- **16** uchwał rad gmin,
- **6** uchwał rad miast i gmin,
- **10** uchwał rad miast,
- **11** uchwał rad powiatów,
- **2** uchwał Zarządów Powiatu.

Spśród nadesłanych pism, 1 przekazano - według właściwości - do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach oraz 1 do Komisarza Wyborczego. Pozostałe 32 informacje rozpatrzone we własnym zakresie, wydając dwa rozstrzygnięcia nadzorcze, jedno wskazanie naruszenia prawa a w pozostałych przypadkach przekazując informację o zgodności z prawem.

Wskazywane nieprawidłowości w uchwałach i zarządzeniach dotyczyły między innymi spraw:

- rozkładu czasu pracy aptek,
- określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych,
- ustalenia średniej powierzchni gospodarstwa rolnego,
- zmian w budżecie gmin,
- wyboru przewodniczącego rady i wiceprzewodniczącego rady,
- ustanowienia służebności przejazdu i przechodu,
- zamiaru likwidacji szkoły,
- ustalenia okręgów wyborczych,
- wykluczenia ze składu osobowego członka komisji konkursowej,
- zwrotu wierzytelności przez gminą,
- odwołania skarbnika powiatu,
- konkursu na dyrektora szkoły,
- wyboru dyrektora szkoły,
- statutu gminy,
- powierzenia stanowiska dyrektora zakładu opieki zdrowotnej,
- wyrażenia zgody na sprzedaż w formie przetargu nieruchomości,
- wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości,

- wyboru członka zarządu powiatu,
- wynagrodzenia burmistrza,
- umorzenia należności pieniężnych przypadających powiatowi od zakładu opieki zdrowotnej,
- powołania stałych komisji rady powiatu,
- wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy dzierżawy nieruchomości.



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

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

- Sandomierza,
- Sitkówki-Nowiny,
- Piekoszowa,
- powiatu Starachowickiego,
- powiatu Skarżyskiego.

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 np. 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 odprowadzania ścieków, gminne programy ochrony środowiska, odwołania i powołania sekretarzy i skarbników gmin oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, zbycie nieruchomości komunalnych, regulaminy wynagradzania nauczycieli),
- powoływanie 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.

Zwrócić należy uwagę na pojawiające się wnioski o dokonanie wymian uchwał Rad. 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 2018 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. Przesyłanie przykładowo 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 2018 r. 7 postępowań dotyczących wyborów uzupełniających do rad miast i gmin:

- Brody
- Działoszyce
- Koprzywnica
- Miedziana Góra
- Skalbmierz
- Skarżysko Kościelne
- Szydłów.

Organ nadzoru prowadził postępowania dotyczące wygaszania mandatów radnych:

- Radnego Gminy Kije
- Wiceburmistrza Miasta i Gminy Kazimierza Wielka
- Radnego Gminy Iwaniska
- Radnego Gminy Daleszyce

- Radnego Powiatu Koneckiego
- Radnego Powiatu Skarżyskiego
- Radnego Powiatu Opatowskiego (postępowanie wszczęte w 2017 r., a zakończone w 2018 r.)

IV Realizacja kompetencji nadzorczych Wojewody wobec działalności związków międzygminnych w 2018 roku

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 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 4 związki międzygminne: Staropolski Związek Gmin i Miast z siedzibą w Końskich, Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji z siedzibą w Kielcach, Ekologiczny Związek Gmin Dorzecza Koprzywianki z siedzibą w Baćkowicach oraz Związek Międzygminny „Nidzica” z siedzibą w Kazimierzy Wielkiej przekazały do Wojewody Świętokrzyskiego - zgodnie § 7 rozporządzeniem 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 ww. przypadkach przeprowadzono procedurę zmiany statutu związku międzygminnego zakończoną wydaniem przez Wojewodę Świętokrzyskiego stosownego obwieszczenia.

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

- zebrano i przekazano informację dotyczącą uchwał podjętych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art.205 ustawy z dnia 14 grudnia

2016 roku, przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 roku poz. 60 z późn.zm.),

- wystąpiono z informacją do jednostek samorządu terytorialnego w związku z art. 1-3 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U.2018, poz. 130 ze zm. - dalej jako ustawa nowelizująca), które weszły w życie z dniem 31 stycznia 2018 roku, którą dokonano zmiany niektórych przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t. jedn. Dz.U.2018, poz.995 ze zm.) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t. jedn. Dz.U. 2018, poz. 913 ze zm.),
- przesłano do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów oraz przewodniczących rad miast, gmin, powiatów informację o obowiązku złożenia oświadczeń majątkowych wraz ze wskazaniem zagadnień, na które należy zwrócić szczególną uwagę,
- udzielono informacji na temat praw autorskich i praw pokrewnych stanowiących mienie państwowe, nabytych przez Wojewodów działających w imieniu Skarbu Państwa na podstawie postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku.

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1252839.3095570.3455444
Nazwa dokumentu	informacja o nadzorze wojewody za 2018 rok.pdf
Tytuł dokumentu	informacja o nadzorze wojewody za 2018 rok
Sygnatura dokumentu	PNK.I.020.38.2019
Data dokumentu	2019-08-16
Skrót dokumentu	8F89E82736220E724BAC5C2ED45D9F5AAF6E01EA
Wersja dokumentu	1.11
Data podpisu	2019-08-16 14:07:47
Podpisane przez	Anna Maria Jaworska-Dąbrowska Dyrektor

EZD 3.90.65.65.3664

Data wydruku: 2019-09-02

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Inspektor - Izabela Antoszevska)