

## **INFORMACJA**

### **o sprawowaniu przez Wojewodę Świętokrzyskiego nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów w 2020 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 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 2020 r., poz. 713, ze zm.),
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym  
(tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 920),
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa  
(tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1668),
- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska  
(tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 1219 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

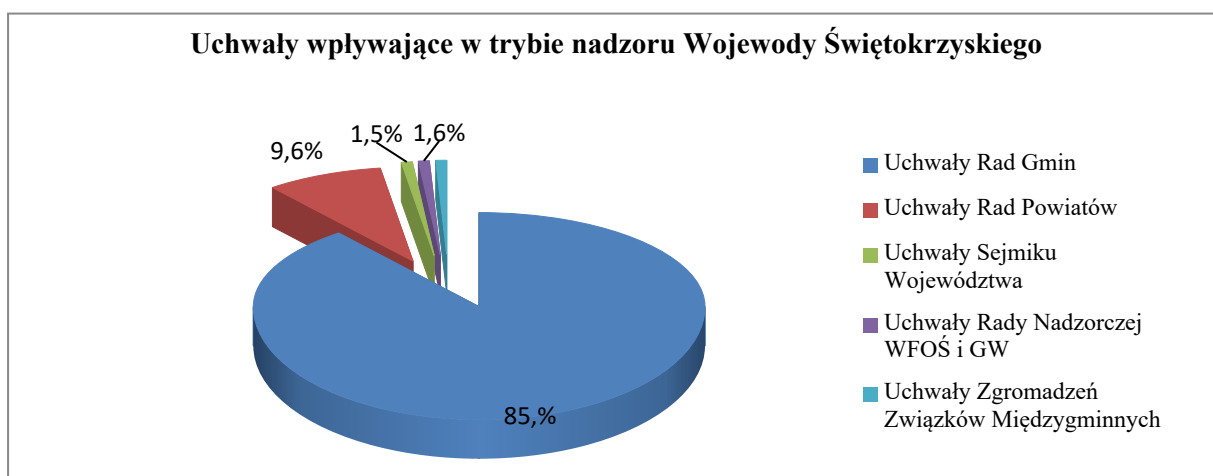
Izby Rolniczej. Wojewoda jest również organem nadzoru wobec Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zgodnie z art. 400r ust. 10 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska oraz Rejonowych Związków Spółek Wodnych na podstawie art. 444 ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (tj., Dz.U. z 2020 r., poz. 310).

Przedmiotowa informacja zawiera dane dotyczące 2020 r.

## **II. Realizacja kompetencji nadzorczych Wojewody wobec działalności uchwalodawczej jednostek samorządu terytorialnego w 2020 roku**

W 2020 roku do Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęło łącznie **6325** uchwał, w tym: **5374** uchwały rad gmin, **612** uchwał rad powiatów, **4** uchwały zarządu powiatu, **99** uchwał Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego, **65** uchwał zgromadzeń związków międzygminnych, **6** uchwał Walnego Zgromadzenia Świętokrzyskiej Izby Rolniczej i **3** uchwały Zarządu Świętokrzyskiej Izby Rolniczej, **106** uchwał Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, **25** uchwał Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i **31** 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 **189** uchwał. Pozostałe **6136** uchwał poddano analizie pod względem zgodności z prawem.



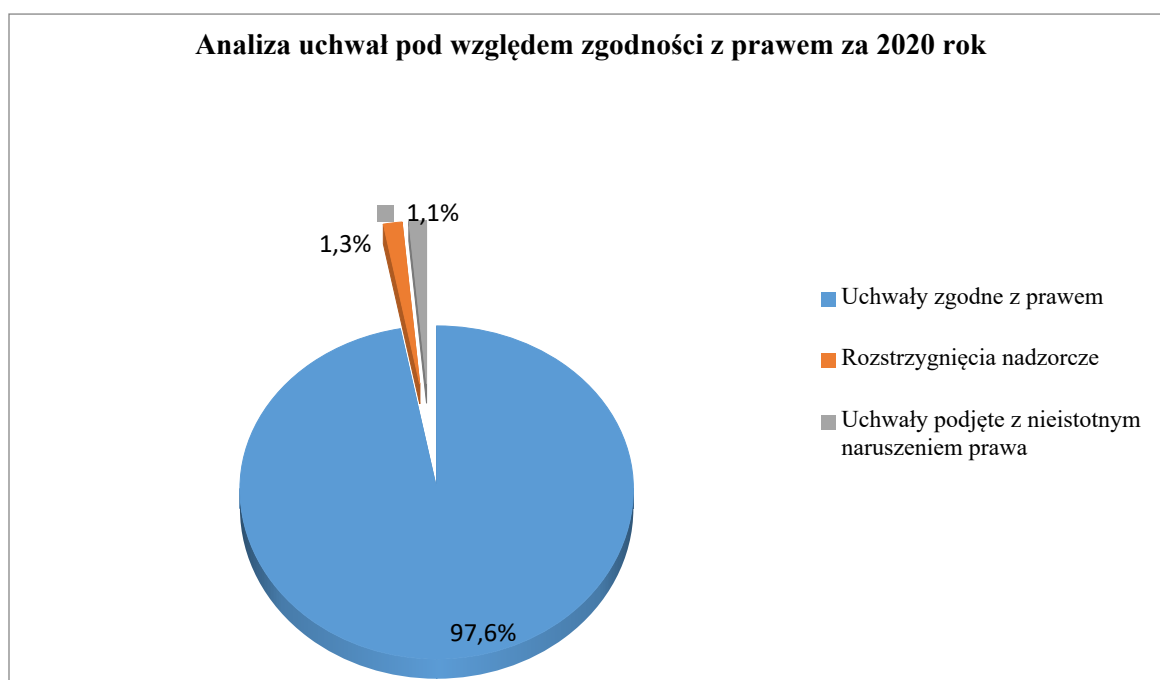
Wykres nr 1. Uchwały wpływające w trybie nadzoru do Wojewody Świętokrzyskiego

W wyniku analizy stwierdzono, że **83** uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym Wojewoda Świętokrzyski wydał rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich nieważność, w tym:

- **3** rozstrzygnięcia nadzorcze wobec uchwał rad miast,
- **30** rozstrzygnięć nadzorcze wobec uchwał rad miast i gmin,
- **36** rozstrzygnięć nadzorcze w odniesieniu do uchwał rad gmin,
- **14** rozstrzygnięć nadzorcze wobec uchwał rad powiatów.

Analizie prawnej poddano również w 2020 r. **7** zarządzeń wójtów, burmistrzów, z czego:

- wydano rozstrzygnięcie nadzorcze wobec **2** zarządzeń burmistrza,
- wobec **1** zarządzenia burmistrza złożono skargę do sądu przez skarżącego,
- 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 i prezydentów miast. Badane zarządzenia dotyczyły między innymi:

- odwołanie Zastępcy Wójta,
- projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Ostrowiec Świętokrzyski,
- powołania spółki przymusowej dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej,
- powierzenia pełnienia obowiązków kierownika SP ZOZ,
- ogłoszenia konkursu na stanowisko kierownika SP ZOZ,
- powierzenia stanowiska Dyrektora Szkoły Podstawowej,
- sposobu ustalenia liczby etatów pracowników administracyjnych i obsługi w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych.

W odniesieniu do ww. zarządzeń Wojewoda Świętokrzyski wydał 2 rozstrzygnięcia nadzorczych w sprawie:

- powierzenia pełnienia obowiązków kierownika SP ZOZ,
- sposobu ustalenia liczby etatów pracowników administracyjnych i obsługi w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych.

Rozstrzygnięcia nadzorcze, które wydano w 2020 roku dotyczyły między innymi uchwał w sprawach z zakresu:

- zagospodarowania przestrzennego – gdzie najczęściej stwierdzano naruszenie art. 9, art. 10, art. 15, art. 17 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. 3, art. 9, art. 50, art. 97 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. 2018, poz. 1508 z późn. zm.);
- wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego – gdzie najczęściej stwierdzano naruszenie art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz., 2068 ze zm.);
- spraw z zakresu oświaty – gdzie najczęściej stwierdzano naruszenie art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. 2019, poz. 2215) oraz 39 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 2020 rok wydano w stosunku do uchwał:

- Rady Gminy Bogoria – **5**,
- Rady Gminy Masłów – **5**,
- Rady Miasta i Gminy Pińczów – **5**,
- Rady Powiatu Opatowskiego – **3**,
- Rady Powiatu Ostrowieckiego – **3**,
- Rady Powiatu Starachowickiego – **3**.

W 2020 roku skierowano do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach **10** skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące uchwał i zarządzeń. Po rozpoznaniu przez WSA **4** skargi zostały oddalone, **3** skargi zostały uchylone, w **jednym** przypadku złożono skargę kasacyjną, natomiast **2** skargi są w trakcie rozpatrywania.

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 2020 r. skierowano **70** pism zawierających uwagi do uchwał i zalecenia reasumpcji aktów: w **12** przypadkach do przewodniczących rady powiatu, w **5** do przewodniczących rad miast, w **14** do przewodniczących rad miast i gmin w **36** przypadkach do przewodniczących rad gmin, w **2** przypadkach do przewodniczącego zgromadzenia związku międzygminnego, po **jednym** przypadkach do przewodniczącego Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego oraz w **jednym** przypadku do Zgromadzenia Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Najwięcej pism tego rodzaju za 2020 roku skierowano w odniesieniu do uchwał:

- Rady Gminy Samborzec – **4**,
- Rady Gminy Miedziana Góra – **3**,
- Rady Miasta i Gminy Ożarów – **3**,
- Rady Miasta Starachowice – **3**,
- Rady Gminy Słupia Konecka – **3**,
- Rady Powiatu Jędrzejowskiego – **3**.

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

- przyjęcia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – **9**,
- zapobiegania bezdomności zwierząt – **7**,
- uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – **4**,
- przyjęcia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi – **4**,
- przystąpienia do programu opieka wychnieniowa – **2**.

W 2020 roku do Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęło **120** informacji o nieprawidłowościach w uchwałach lub zarządzeniach. Dotyczyły one:

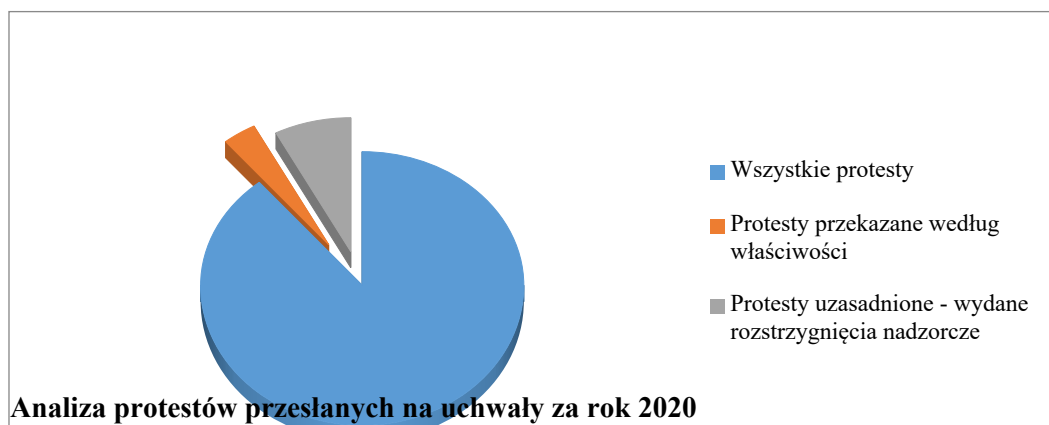
- **43** uchwał rad gmin,
- **28** uchwał rad miast i gmin,
- **30** uchwał rad miast,
- **3** uchwał rad powiatów,
- uchwały związku międzygminnego,
- uchwały Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego,
- **4** zarządzeń wójtów, burmistrzów.

Spśród nadesłanych pism, **16** przekazano – według właściwości – do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach. Pozostałe **104** informacje rozpatrzono we własnym zakresie, wydając pięć rozstrzygnięć nadzorczych, jedno wskazanie naruszenia prawa, w siedemnastu przypadkach skierowano skargę do sądu a w pozostałych przypadkach przekazano informację o zgodności z prawem.

Wskazywane nieprawidłowości w uchwałach i zarządzeniach dotyczyły między innymi spraw:

- ustanowienia hipoteki na nieruchomości,
- zadłużenia gminy,
- wyboru drugiego wiceprzewodniczącego gminy,
- ustalenia wynagrodzenia burmistrza,
- reorganizacji szkoły,
- przejęcia szkoły przez stowarzyszenie,
- zamiaru przekształcenia szkoły,
- diet dla sołtysów za obecność na sesji rady,
- statutu miasta i gminy,
- skargi na działalność powiatowego centrum pomocy rodzinie,

- wyboru nowego przewodniczącego rady gminy,
- sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym,
- regulaminu wynagradzania nauczycieli,
- zatrudnienia radnego,
- połączenia jednostek kultury,
- likwidacji biblioteki gminnej,
- wygaśnięcia mandatu radnego,
- zatwierdzenia sprawozdania finansowego zoz,
- realizacji inwestycji mieszkaniowej,
- ustalenia rozkładu godzin pracy aptek,
- w sprawie wycinki drzew,
- udzielenia wotum zaufania burmistrzowi,
- opłat za usługi komunalne,
- statutów rad sołeckich,
- ponoszenia odpłatności za pobyt w klubie senior +,
- zakazu używania jednostek pływających na zbiorniku wodnym,
- zbycia nieruchomości,
- wysokości dodatków dla nauczycieli,
- w sprawie rekrutacji do przedszkoli,
- odwołania zastępcy wójta,
- odwołania przewodniczącej i wiceprzewodniczącej rady gminy.



*Wykres nr 3. Analiza protestów przesłanych na uchwały za rok 2020*

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

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

- Kielc,
- Piekoszowa,
- Wilczyc,
- Górna,
- Szydłowa,
- Brodów.

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 (tj., Dz. U. z 2019 r. poz. 461).

**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.**

Wypełniając nadzór nad działalnością uchwałodawczą gmin stwierdzono również w 2020 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 2019 r. poz. 2137) – 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 2020 r. 16 postępowań dotyczących wyborów uzupełniających do rad miast i gmin.

W 2020 r. Wojewoda Świętokrzyski zarządził wybory uzupełniające do :

1. RG Łączna;

2. RM w Stąporkowie;
3. RM w Opatowie;
4. RG w Dwikozach;
5. RG w Łopusznie;
6. RG w Brodach;
7. RM w Morawicy;
8. RG Wilczyce;
9. RM w Ożarowie;
10. RG w Łopusznie;
11. RG Górno;
12. RG Sitkówka-Nowiny (od 1.01.2021 r. RG Nowiny);
13. RG w Dwikozach;
14. RM w Kazimierzy Wielkiej;
15. RG w Pawłowie;
16. RG Miedziana Góra.

Organ nadzoru prowadził postępowania sprawdzające dotyczące wygaszania mandatów radnych:

1. Radny Gminny – Gmina Bliżyn
2. Dwóch radnych Powiatu Opatowskiego.

#### **IV. Realizacja kompetencji nadzorczych Wojewody wobec działalności związków międzygminnych w 2020 roku**

Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 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 jeden związek międzygminny – Komunalny Związek Ciepłownictwa „Ponidzie” z siedzibą w Busku-Zdroju przekazał 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) – informację 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. 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**

- wystąpiono z pismem do jednostek samorządu terytorialnego o stosowanie się do zaleceń wydanych w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 odnośnie organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady,
- udzielono odpowiedzi Prezes Naczelnej Rady Aptekarskiej w sprawie dostosowania uchwał w sprawie dyżurów aptek ogólnodostępnych do szczególnych, bezprecedensowych warunków spowodowanych epidemią wirusa SARS-COV-2.