

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 2023 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 80, poz. 872 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 2023 poz. 190).

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 2023 r., poz. 40),
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym
(tekst jednolity: (Dz.U. z 2024 r. poz. 107),
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa
(tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.),

Ponadto wojewoda, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 1995 roku o izbach rolniczych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 183), 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. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (t. j. Dz.U. z 2024 r.

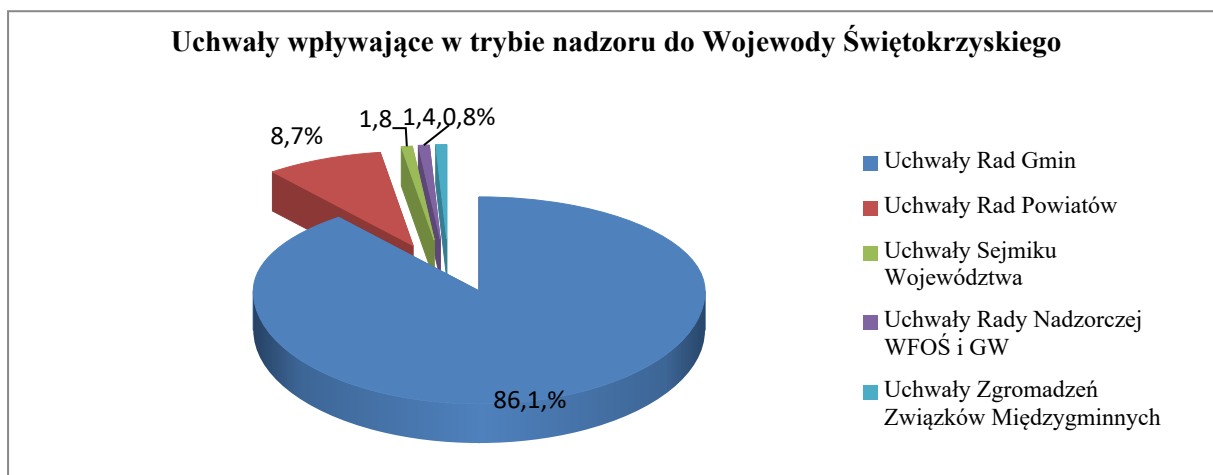
poz. 54) oraz Związków Spółek Wodnych na podstawie art. 444 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.).

Przedmiotowa informacja zawiera dane dotyczące 2023 r.

II. Realizacja kompetencji nadzorczych Wojewody wobec działalności uchwalodawczej jednostek samorządu terytorialnego w 2023 roku

W 2023 roku do Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęło łącznie **7092** uchwał, w tym: **6108** uchwał rad gmin, **624** uchwał rad powiatów, **5** uchwał zarządu powiatu, **129** uchwał Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego, **2** uchwały Zarządu Województwa Świętokrzyskiego, **60** uchwał zgromadzeń związków międzygminnych, **41** uchwały Walnego Zgromadzenia Świętokrzyskiej Izby Rolniczej i **2** uchwały Zarządu Świętokrzyskiej Izby Rolniczej, **101** uchwał Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i **20** uchwał Rejonowych Zgromadzeń Spółek Wodnych.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, wynikającymi z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325), według właściwości do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przekazano **190** uchwał. Pozostałe **6902** uchwał jst oraz wyżej wymienionych podmiotów poddano analizie pod względem zgodności z prawem.

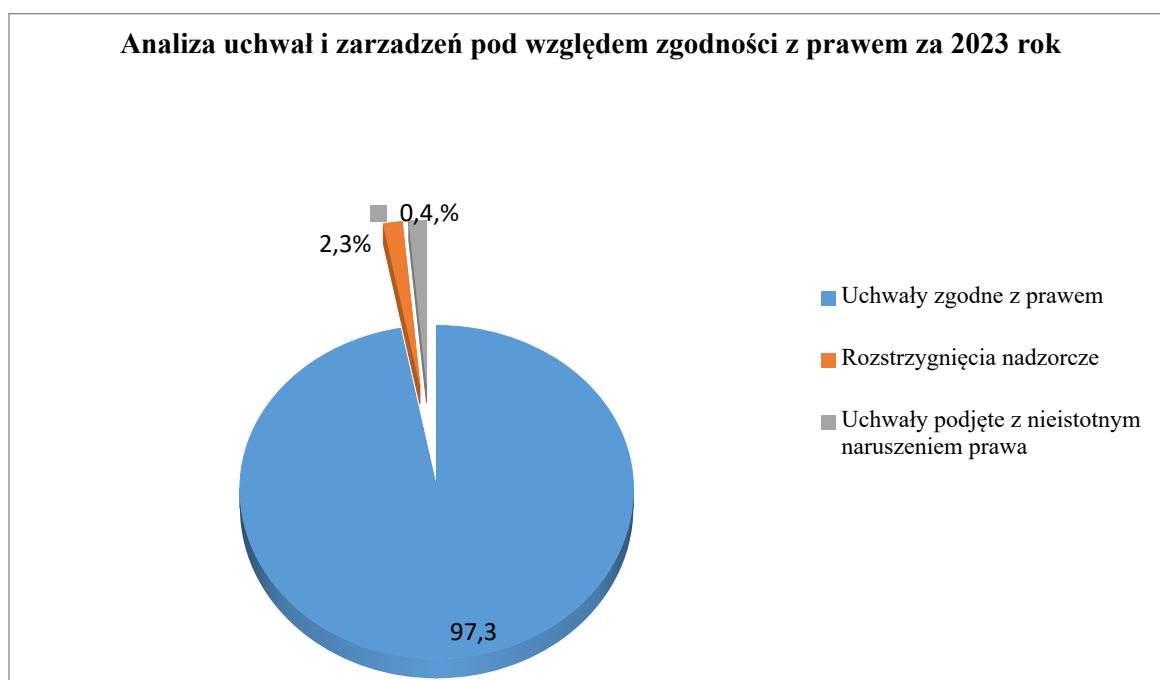


Wykres nr 1. Uchwały wpływające w trybie nadzoru do Wojewody Świętokrzyskiego

W wyniku analizy stwierdzono, że **168** uchwał i zarządzeń zostało podjętych z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym Wojewoda Świętokrzyski wydał rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich nieważność, w tym:

- **15** rozstrzygnięć nadzorczych wobec uchwał rad miast,
- **57** rozstrzygnięć nadzorczych wobec uchwał rad miast i gmin,
- **77** rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do uchwał rad gmin,

- 17 rozstrzygnięć nadzorczych wobec uchwał rad powiatów,
- 2 rozstrzygnięcia nadzorcze na zarządzenia.



Wykres nr 2. Analiza uchwał i zarządzeń pod względem zgodności z prawem

Rozstrzygnięcia nadzorcze, które wydano w 2023 roku, dotyczyły między innymi uchwał w sprawach z zakresu:

- zagospodarowania przestrzennego – gdzie najczęściej stwierdzano naruszenie art. 9, art. 10, art. 14, art. 15, art. 17 oraz art. 20, art. 67 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.);
- polityki społecznej – gdzie najczęściej stwierdzano naruszenie art. 3, art. 9, art. 17, art. 50, art. 95, art. 96 ust. 4, art. 97 ust. 1, art. 111a ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), art. 7 ust. 1e ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1335), art. 6 i art. 9a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.)
- spraw z zakresu oświaty – gdzie najczęściej stwierdzano naruszenie art. 30 ust. 4, 6, art. 42 ust. 3, 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 984 ze zm.) oraz 90t ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty

(t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2230 ze zm.), art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461);

- spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami – gdzie najczęściej stwierdzano naruszanie art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.), art. 21 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 725), art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami;
- spraw z zakresu zaliczenia do kategorii dróg oraz zmiany przebiegu dróg stwierdzono naruszanie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 645)

Najwięcej rozstrzygnięć nadzorczych w 2023 rok wydano w stosunku do uchwał:

- Rady Miasta Kielce - **6**,
- Rady Gminy Sadowie - **6**,
- Rady Miasta i Gminy Pacanów - **5**,
- Rady Gminy Górno - **5**,
- Rady Miasta Bodzentyn - **4**,
- Rady Gminy Ruda Maleniecka - **4**,
- Rady Gminy Miedziana Góra - **4**,
- Rady Gminy Gowarczów - **4**.

W 2023 roku skierowano do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach 2 skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące: uchwały Rady Gminy Łączna w sprawie ponownego przejęcia szkoły w Zaleziance oraz Rady Miasta Kielce w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Po rozpoznaniu przez WSA **2** 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 przesyłał do przewodniczących właściwych rad uwagi (wytyki) wskazujące, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa. W 2023 r. skierowano **34** pisma zawierające uwagi do uchwał i zalecenia reasumpcji aktów: **16** przypadkach

do przewodniczących rad gmin, w **15** do przewodniczących rad miast i gmin, w **2** przypadkach do przewodniczących rad powiatów, w **1** przypadku do przewodniczącego Sejmiku, w **1** do przewodniczącego rady miasta. Najwięcej pism tego rodzaju za 2023 roku skierowano w odniesieniu do uchwał:

- Rady Miasta i Gminy Koprzywnica – **2**,
- Rady Miasta i Gminy Klimontów – **2**,
- Rady Gminy Złota – **2**.

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

- przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku – **11**,
- programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – **2**,
- przyjęcia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi – **2**.

W 2023 roku do Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęło **51** informacji o nieprawidłowościach w uchwałach oraz **8** informacji dotyczący **14** zarządzeń wójtów i burmistrzów.

Analizie prawnej poddano 14 wyżej wskazanych zarządzeń wójtów i burmistrzów, z czego: – w 12 przypadkach nie stwierdzono naruszenia prawa.

W odniesieniu do ww. zarządzeń Wojewoda Świętokrzyski wydał 1 rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie zmiany zarządzenia nr 116/2022 Burmistrza Miasta i Gminy Wodzisław z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora Gminnej Biblioteki Publicznej;

W odniesieniu do drugiego rozstrzygnięcia dotyczącego zarządzenia w sprawie odwołania Dyrektora Sandomierskiego Centrum Kultury Burmistrz skierował skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Nieprawidłowości w uchwałach dotyczyły:

- **11** uchwał rad gmin,
- **34** uchwał rad miast i gmin,
- **5** uchwał rady miast,
- **6** uchwał rad powiatów,
- **2** uchwały powiatowej izby rolniczej.

Spośród nadesłanych pism, 1 przekazano – według właściwości – do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach. Pozostałe **58** informacji rozpatrzono we własnym zakresie, wydając jedno rozstrzygnięcie nadzorcze, w dwóch przypadkach skierowano skargi do sądu,

które są w trakcie rozpatrywania, a w pozostałych przypadkach przekazano informację o zgodności z prawem.

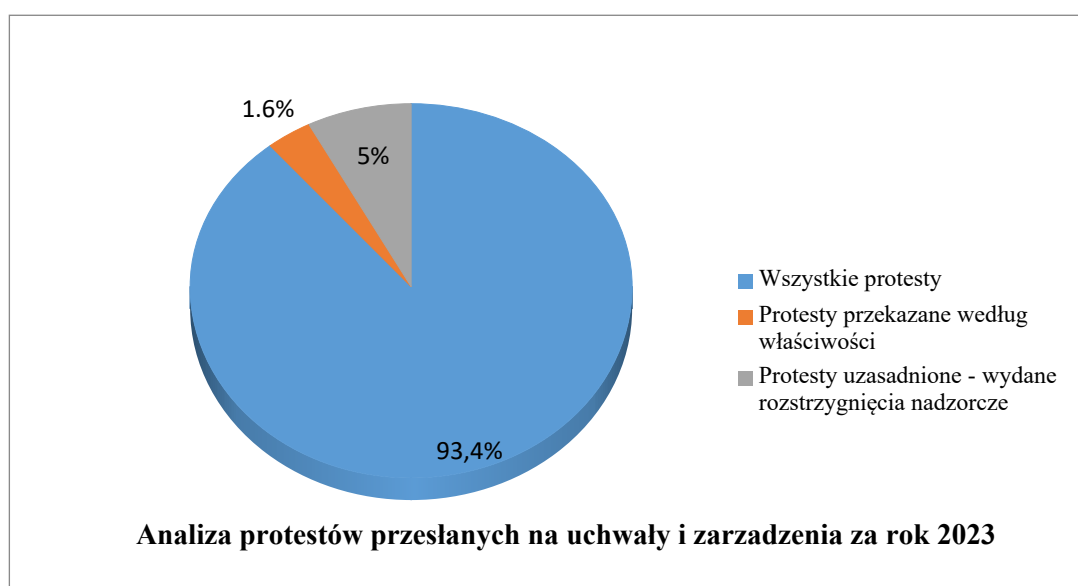
Wskazywane nieprawidłowości w uchwałach i zarządzeniach dotyczyły między innymi spraw:

- opłat za pobyt dziecka w żłobku,
- powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora biblioteki,
- powołania komisji konkursowej do przeprowadzenia naboru na wolne stanowisko urzędnicze,
- podwyżek opłat w żłobku,
- ustanowienia wieczystego użytkowania gruntów,
- skargi na działalność wójta,
- rozpatrywania skargi na działalność burmistrza,
- przekazania skargi na działalność starosty,
- ustalenia wynagrodzenia starosty,
- rozpatrywania skargi na działalność osoby pełniącej obowiązki dyrektora,
- wyrażenia zgody na wprowadzenie do cennika nowej usługi,
- wyrażenia zgody na ustanowienie nieodpłatnej służebności przejazdu i przesyłu,
- ogłoszenia konkursu na stanowisko dyrektora przedszkola,
- rozpatrzenia petycji,
- odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej,
- sprawowania funkcji kierownika w gminnym ośrodku zdrowia,
- skargi na dyrektora gminnej publicznej,
- rozpatrzenia skargi na wójta,
- rozpatrzenia skargi na starostę,
- programu polityki zdrowotnej,
- ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej,
- wynagrodzenia starosty,
- wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości,
- przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi,
- przekształcenia miejsko-gminnej instytucji kultury,
- wysokości diet dla radnych,
- opróżniania zbiorników bezodpływowych.

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

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

- Jędrzejów - 7,
- Łopuszno - 7,
- Powiat Jędrzejowski - 4,
- Wodzisław - 3,
- Kielce - 3.



Wykre
s nr 3.

Analiza protestów przesłanych na uchwały i zarządzenia za rok 2023

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. 1461).

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.

Realizując uprawnienia nadzorcze nad działalnością uchwałodawczą gmin stwierdzono również w 2023 roku przypadki kierowania uchwał do niewłaściwego organu nadzoru, a mianowicie do Wojewody, zamiast do Regionalnej Izby Obrachunkowej lub odwrotnie, co powodowało wydłużenie 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 2023 r. poz. 1325) – 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 w 2023 roku wydał 6 zarządzeń dotyczących wyborów uzupełniających do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego:

1. Zarządzenie Nr 4/2023 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 16 stycznia 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających do Rady Miejskiej w Łagowie w okręgu wyborczym nr 10 – wybory 2 kwietnia 2023 r.
2. Zarządzenie Nr 13/2023 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 15 lutego 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających do Rady Gminy Złota w okręgu wyborczym nr 1 – wybory 23 kwietnia 2023 r.
3. Zarządzenie Nr 14/2023 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających do Rady Gminy Ruda Maleniecka w okręgu wyborczym nr 12 – wybory 23 kwietnia 2023 r.
4. Zarządzenie Nr 77/2023 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających do Rady Miejskiej w Piekoszowie w okręgu wyborczym nr 12 – wybory 8 października 2023 r.
5. Zarządzenia Nr 78/2023 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających do Rady Miejskiej w Skalbmierzu w okręgu wyborczym nr 3 – wybory 8 października 2023 r.
6. Zarządzenie Nr 86/2023 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 16 sierpnia 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów uzupełniających do Rady Miejskiej w Łagowie w okręgu wyborczym nr 6 – wybory 29 października 2023 r.

Wyznaczono osobę do pełnienia funkcji Wójta Gminy Michałów i przygotowano obwieszczenie Wojewody Świętokrzyskiego z 20 marca 2023 r. w sprawie podania do publicznej wiadomości treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 marca 2023 r. w sprawie przedterminowych wyborów wójta gminy Michałów w województwie świętokrzyskim.

Przygotowano i nadano bieg Zarządzeniu nr 106/2023 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 17 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia liczby radnych wybieranych do rad gmin, rad powiatów i Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego.

IV. Realizacja kompetencji nadzorczych Wojewody wobec działalności związków międzygminnych w 2023 roku.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r., zgodnie z Rejestrem związków międzygminnych prowadzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, na terenie województwa świętokrzyskiego zarejestrowanych było 11 związków międzygminnych.

W 2023 r. dwa związki międzygminne: Ekologiczny Związek Gospodarki Odpadami Komunalnymi z siedzibą w Rzędowie oraz Związek Gmin Gór Świętokrzyskich z siedzibą w Bielinach 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) – 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 Związków zakończoną wydaniem przez Wojewodę Świętokrzyskiego stosownych obwieszczeń, które opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, przy czym obwieszczenie w sprawie ogłoszenia zmiany statutu Związku Gmin Gór Świętokrzyskich wydano i ogłoszono w 2024 r.

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

- udzielono odpowiedzi do Ministerstwa Spraw Zagranicznych na pismo w przedmiocie odszkodowań/reparacji ze strony Niemiec z tytułu strat poniesionych w okresie II wojny światowej;
- do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazano informację dotyczącą funkcjonowania Rad Seniorów na terenie województwa świętokrzyskiego;
- przekazano stanowisko do jst dotyczące ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla radnych i przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych (sołtysów), w zakresie uznania uchwał podejmowanych w tym temacie za akty prawa miejscowego;
- przekazano stanowisko do jst dotyczące uchwalenia gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy,

zwrócono uwagę na wynikające z aktualnego orzecznictwa zagadnienia w aspekcie prawidłowej treści uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt;

- do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie informacji uzyskanych z jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego, przekazano informację na temat ilości osób, z województwa świętokrzyskiego, które mogłyby zostać objęte przepisami ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa;
- na podstawie informacji uzyskanych z jednostek samorządu terytorialnego, do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazano zaktualizowany wykaz zawierający dane teleadresowe jednostek samorządu terytorialnego;
- na podstawie art. 259 § 1 w związku z art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego – Wojewoda kierował pisma do organów wykonawczych i uchwałodawczych jst (gminy, powiaty, województwo) woj. Świętokrzyskiego o informację na temat ilości oraz sposobu rozpatrzenia i załatwienia skarg i wniosków w latach 2021-2022.