

**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
**DELEGATURA W WARSZAWIE**

---

Nr ewid. 183/2004/P/04/174/LWA

**Informacja  
o wynikach kontroli  
stanowienia aktów prawa  
miejscowego przez gminy i  
powiaty**

Warszawa listopad 2004 r

---

**Misją:** Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

---

**Wizją:** Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

---

Dyrektor Delegatury:

Mieczysław Kosmański

---

Akceptuję:

Zbigniew Wesołowski

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

---

Zatwierdzam:

Mirosław Sekuła

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel/fax 0 – prefiks - 22-825 44 81  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## **Spis treści**

<b>1. Wprowadzenie.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Podsumowanie wyników kontroli.....</b>	<b>6</b>
2.1.Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	6
2.2.Synteza wyników kontroli.....	6
2.3.Uwagi końcowe i wnioski.....	14
<b>3. Ważniejsze wyniki kontroli.....</b>	<b>17</b>
3.1 Charakterystyka stanu prawnego .....	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	24
3.2.1. Organizacja i techniczne wyposażenie komórek urzędów gmin i powiatów biorących udział w procesie przygotowywania projektów aktów prawa miejscowego .....	24
3.2.2. Wykształcenie i przygotowanie zawodowe osób odpowiedzialnych za merytoryczne i legislacyjne opracowanie aktów prawa miejscowego.....	25
3.2.3. Realizacja obowiązku uzgadniania z innymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego.....	26
3.2.4. Stanowienie aktów prawa miejscowego w sprawach, których regulacja należy do obowiązków gmin oraz powiatów .....	28
3.2.5. Przestrzeganie procedury podejmowania uchwał przez rady gmin i powiatów.....	29
3.2.6. Prowadzenie zbiorów przepisów miejscowych.....	33
3.2.7. Wypełnianie przez gminy i powiaty obowiązku przekazywania aktów prawa miejscowego wojewodom do ogłoszenia .....	36
3.2.8. Realizowanie obowiązku przekazywania aktów prawa miejscowego właściwym organom w celu ich kontroli.....	41
<b>4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....</b>	<b>43</b>
4.1.Przygotowanie kontroli.....	43
4.2.Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli....	43
<b>5. Załączniki.....</b>	<b>46</b>

## **1. WPROWADZENIE**

Temat kontroli: **Stanowienie aktów prawa miejscowego przez gminy i powiaty.**

Numer kontroli: **P/04/174.**

Kontrola planowa, podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

### **1.1. Charakterystyka kontroli**

#### **1.1.1. Uzasadnienie podjęcia kontroli.**

Przeprowadzona przez NIK kontrola była pierwszą, w której zbadano proces tworzenia aktów prawa miejscowego (przepisów prawa miejscowego) przez gminy i powiaty.

Istotne ustalenia różnych kontroli, przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego, wskazywały między innymi na nieprawidłowości w zakresie stanowienia przepisów prawa miejscowego.

Problematyka stanowienia aktów prawa miejscowego pojawiała się również w skargach adresowanych do Najwyższej Izby Kontroli. Dotyczyły one m.in.: procedury podejmowania uchwał i stanowienia prawa niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Problemy związane ze stanowieniem aktów prawa miejscowego były również przedmiotem interpelacji poselskich, w których wskazywano, iż proces ogłaszania aktów prawa miejscowego jest zbyt długi.

Różnego typu informacje na temat problemów związanych ze stanowieniem prawa miejscowego i błędów, popełnianych w tym zakresie przez jednostki samorządu terytorialnego, pojawiały się również w prasie.

#### **1.1.2. Cel kontroli**

Celem kontroli było zbadanie i ocena prawidłowości stanowienia aktów prawa miejscowego przez gminy i powiaty.

#### **1.1.3. Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli.**

Tematyka kontroli obejmowała w szczególności :

1. organizację i techniczne wyposażenie komórek urzędów gmin i powiatów biorących udział w procesie przygotowywania projektów aktów prawa miejscowego,
2. wykształcenie i przygotowanie zawodowe osób odpowiedzialnych za merytoryczne i legislacyjne opracowanie aktów prawa miejscowego,
3. realizację obowiązku uzgadniania z innymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego,
4. stanowienie aktów prawa miejscowego w sprawach, których regulacja należy do obowiązków gmin i powiatów,
5. przestrzeganie procedury podejmowania uchwał stanowiących prawo miejscowe przez rady gmin i powiatów,
6. prowadzenie zbiorów przepisów prawa miejscowego,
7. wypełnianie obowiązku przekazywania aktów prawa miejscowego wojewodom do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
8. realizowanie obowiązku przekazywania aktów prawa miejscowego właściwym organom w celu ich kontroli.

#### **1.1.4. Okres objęty kontrolą i termin przeprowadzenia kontroli**

Badaniami kontrolnymi objęto lata 2002 – 2003.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 12 maja do 4 sierpnia 2004 r.

#### **1.1.5. Uczestnicy kontroli i jednostki objęte kontrolą**

Kontrolę przeprowadziły Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w: Gdańsku, Katowicach, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Wrocławiu i w Warszawie. Kontrolę koordynowała Delegatura NIK w Warszawie.

Kontrolą objęto 32 jednostki, w tym 8 powiatów i 24 gminy<sup>1</sup>.

Kontrolę gmin i powiatów przeprowadzono pod względem legalności, rzetelności i gospodarności.

---

<sup>1</sup> Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do informacji.

## **1. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI**

### **1.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stanowanie w latach 2002 - 2003 aktów prawa miejscowego przez gminy i powiaty, mimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

Do istotnych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli zaliczyć należy: nie przekazanie aktów prawa miejscowego wojewodzie do publikacji, uchwalenie aktów prawa miejscowego bez prawem przewidzianej procedury, niedopełnienie obowiązku wydania regulacji w ustawowo określonych przypadkach, nie przekazanie aktu wojewodzie i regionalnej izbie obrachunkowej w celu kontroli. Za uchybienia Najwyższa Izba Kontroli uznała m.in.: nierzetelne prowadzenie zbiorów przepisów prawa miejscowego, niedotrzymanie terminu przekazania aktu prawa miejscowego do kontroli, przekazywanie aktów do publikacji z nieuzasadnioną zwłoką.

Pozytywna ocena, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, uwarunkowana jest m.in. niejednorodnym stanowiskiem organów uprawnionych do badania legalności uchwał jednostek samorządu terytorialnego (województw), w tym, m.in. w zakresie czy przekazywane uchwały stanowią akty prawa miejscowego i czy w związku z tym podlegają obowiązkowi publikacji.

Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że organy nadzoru często nie kwestionowały legalności przekazywanych im uchwał (będących prawem miejscowym), które nie zawierały prawidłowych zapisów dotyczących obowiązku ich ogłoszenia i terminu wejścia w życie (tj. 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym). Przy tym wojewodowie nie zawsze ogłaszali przepisy prawa miejscowego, które zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym zakresie, przekazane im zostały do publikacji.

### **1.2. Synteza wyników kontroli**

**2.2.1.** Kontrolą objęto jednostki samorządu terytorialnego, tj. 24 gminy, w tym: 8 gmin o charakterze wiejskim, 8 małych gmin miejskich (miejsko-wiejskich) o liczbie

mieszkańców od 20 do 50 tys., 8 gmin miejskich o liczbie mieszkańców ponad 50 tys. oraz 8 powiatów. Badane jednostki samorządu terytorialnego ustanowiły, w okresie objętym kontrolą, łącznie 1211 aktów prawa miejscowego, z tego gminy 1084 akty prawa miejscowego (89,5 %) a powiaty 127 (10,5 %).

Gminy ustanowiły łącznie 877 aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, 202 akty o charakterze strukturalno - organizacyjnym oraz 5 aktów o charakterze porządkowym.<sup>2</sup>

Powiaty ustanowiły natomiast 90 aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, 36 strukturalno - organizacyjnym i 1 o charakterze porządkowym.<sup>3</sup>

Gminy wiejskie ustanowiły łącznie 301 aktów prawa miejscowego, małe gminy miejskie (miejsko-wiejskie) 379 aktów, zaś gminy miejskie 404 akty.

Zdecydowana większość ustanowionych przez gminy przepisów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym dotyczyła spraw związanych z podatkami i opłatami - 346 aktów (39,5%), zagospodarowaniem przestrzennym - 154 akty (17,5%), oświatą – 90 aktów (10,2%), gospodarowaniem nieruchomościami – 52 akty (6%)<sup>4</sup>. Powiaty natomiast wydawały akty prawa miejscowego głównie w sprawach: oświaty – 40 aktów (44,5%), ruchu drogowego – 16 aktów (17,7%), ochrony zdrowia – 10 aktów (11,1%) gospodarki mieszkaniowej – 5 aktów (5,6%), podziału na okręgi wyborcze – 5 aktów (5,6%).

Dane na temat liczby i rodzaju ustanowionych przez gminy i powiaty aktów prawa miejscowego w formie graficznej przedstawiają poniższe wykresy.

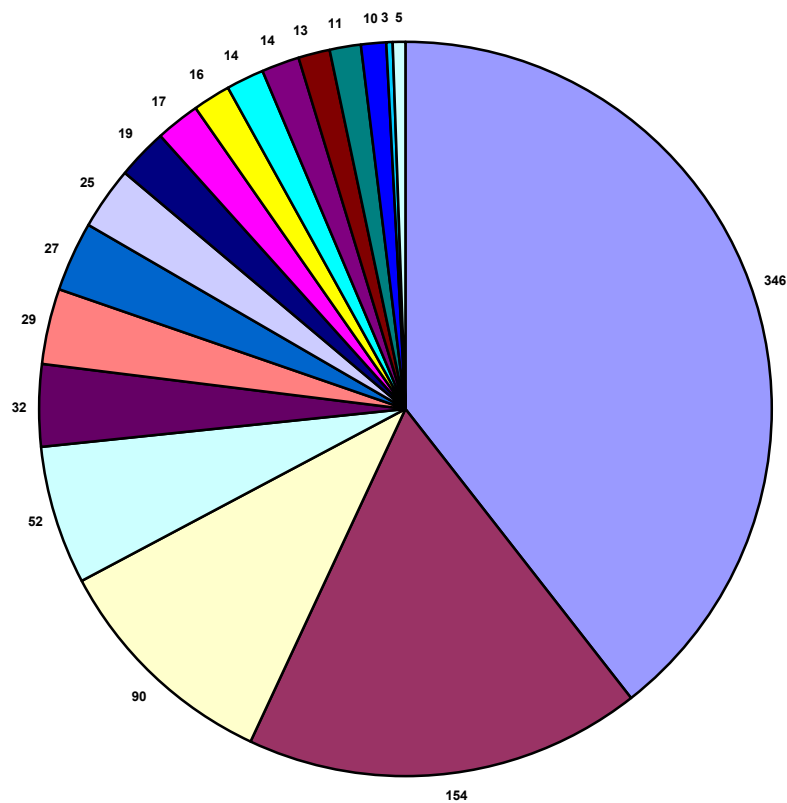
---

<sup>2</sup> Szczegółowe zestawienie liczby aktów ustanowionych przez poszczególne gminy zawierają tabele 1-3 w załączniku nr 2 do niniejszej informacji.

<sup>3</sup> Szczegółowe zestawienie liczby aktów ustanowionych przez poszczególne powiaty zawiera tabela nr 4 w załączniku nr 2 do niniejszej informacji.

<sup>4</sup> Szczegółowe dane na temat liczby i rodzaju ustanowionych przez gminy przepisów wykonawczych zawiera tabela stanowiąca załącznik nr 3 do niniejszej informacji.

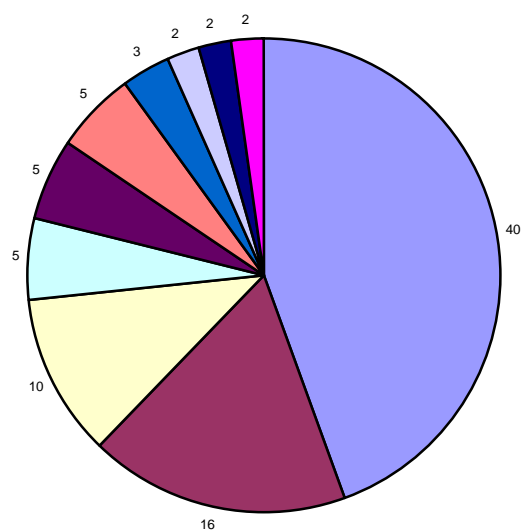
**Liczba ustanowionych przez gminy aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym w latach 2002 – 2003 oraz podstawowe dziedziny regulowane tymi przepisami**



- podatki i opłaty
- zagospodarowanie przestrzenne
- oświata
- gospodarka nieruchomościami
- gospodarka mieszkaniowa, w tym ochrona praw lokatorów
- okręgi wyborcze
- wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi
- drogi gminne
- pomoc dla przedsiębiorców
- zachowanie czystości i porządku
- finanse publiczne
- pomoc społeczna
- ceny
- ochrona środowiska
- zaopatrzenie w wody
- transport drogowy
- ochrona zdrowia
- inne



## Liczba ustanowionych przez powiaty aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym oraz podstawowe dziedziny regulowane tymi przepisami

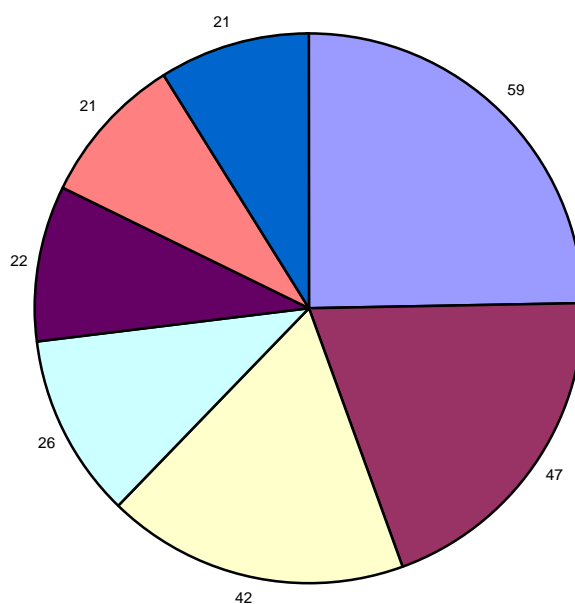


- oswiata
- ruch drogowy
- ochrona zdrowia
- drogi powiatowe
- gospodarka mieszkaniowa
- okręgi wyborcze
- pomoc społeczna
- finanse publiczne
- gospodarka nieruchomościami
- ochrona środowiska

Gminy i powiaty ustanowiły łącznie 238 aktów o charakterze strukturalno-organizacyjnym, z czego najwięcej w sprawach: statutów jednostek organizacyjnych gmin i powiatów – 59 (24,8 %), przekształcania i organizacji urzędów i instytucji samorządowych - 47 (19,8%), statutów gmin i powiatów - 42 (17,7%), oraz zasad i trybu korzystania z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej – 26 (10,9 %) <sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Tabela z danymi dotyczącymi liczby i rodzaju aktów prawa miejscowego o charakterze strukturalno-organizacyjnym stanowi załącznik nr 4 do niniejszej informacji.

## Liczba ustanowionych przez gminy i powiaty aktów prawa miejscowego o charakterze strukturalno-organizacyjnym w latach 2002-2003



- statuty jednostek organizacyjnych gmin/powiatów
- przekształcanie i organizacja urzędów i instytucji samorządowych
- statuty gmin/powiatów
- zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej
- zasady zarządu mieniem gminy/powiatu
- statuty sołectw
- inne

2.2.2. Z ustaleń kontroli stanowienia prawa miejscowego przez gminy i powiaty wynika, że:

1. W statutach kontrolowanych jednostek i regulaminach organizacyjnych urzędów gmin lub starostw w sposób ogólny uregulowano sprawy dotyczące opracowywania projektów uchwał, w tym uchwał stanowiących przepisy prawa miejscowego.

Tylko w niektórych urzędach gmin i starostw (w 9 na 32 skontrolowane urzędy, tj. w 28 %), ich regulaminy organizacyjne bądź załączniki do tych regulaminów zawierały bardziej szczegółowe regulacje dotyczące zasad i procesu przygotowywania projektów uchwał, w tym stanowiących prawo miejscowe. W 23 jednostkach nie było szczegółowych uregulowań w tym zakresie. Mimo tego procedura opracowywania projektów aktów normatywnych we wszystkich objętych badaniami kontrolnymi jednostkach była taka sama. Projekty aktów pod względem merytorycznym opracowywali pracownicy odpowiednich komórek organizacyjnych urzędów gmin i powiatów. Nie dotyczyło to jedynie takich projektów aktów prawa miejscowego, których prawidłowe opracowanie wymagało specjalistycznych uprawnień. W każdym przypadku w opracowaniu projektu aktu prawa miejscowego zapewniony był udział radcy prawnego.

(część szczegółowa str. 24 -25)

2. Wykształcenie jak i przygotowanie zawodowe pracowników odpowiedzialnych za merytoryczne opracowanie przepisów prawa miejscowego było odpowiednie. Osoby, które brały udział w opracowaniu projektu aktu prawa miejscowego pod względem merytorycznym posiadały wykształcenie i doświadczenie zawodowe z dziedziny, którą regulować miał dany akt.

Wystarczające było również wyposażenie służb prawnych kontrolowanych jednostek w elektroniczne narzędzia pracy takie jak zestawy komputerowe z dostępem do internetu, z komputerowymi zbiorami przepisów prawnych. Służby prawne miały też dostęp do literatury i prasy fachowej.

W kilku przypadkach (8 jednostek – 25 %) kontrolowane jednostki zlecały opracowanie projektów aktów prawa miejscowego podmiotom spoza urzędów.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła niegospodarności przy ich zleceniu.

Np.:Gmina Leżajsk zleciła podmiotom spoza Urzędu Miasta opracowanie projektów 17 planów zagospodarowania przestrzennego i statutu Miasta. Koszt opracowania projektów planów zagospodarowania przestrzennego dla pow. 22,288 ha wyniósł 92 700 zł, a opracowania projektu statutu 1220 zł.

Opracowane na zlecenie projekty przepisów prawa miejscowego zostały w całości wykorzystane, a przyczyną zlecenia była konieczność wykonania przedmiotowych projektów przez osoby ze stosownymi uprawnieniami.

(część szczegółowa str. 25 - 26)

**3.** Poddane badaniom kontrolnym jednostki nie w każdym przypadku przestrzegały obowiązku zasięgnięcia opinii czy uzyskania zgody od innego podmiotu, w sprawie objętej regulacją danego aktu.

Na 256 aktów prawa miejscowego ustanowionych w badanym okresie przez skontrolowane gminy i powiaty, które winny być zaopiniowane lub uzgodnione z innymi podmiotami przed ich uchwaleniem, w odniesieniu do 14 aktów (5,46 % aktów wymagających zaopiniowania lub uzgodnień), nie dopełniono tego obowiązku, to jest nie przekazano projektu aktu do zaopiniowania (lub uzgodnienia) innym podmiotom wskazanym przez przepisy prawa.

(część szczegółowa str. 26 - 27)

**4.** Najwyższa Izba Kontroli zbadała realizację obowiązku stanowienia przepisów miejscowych przez kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego, na wybranych przykładach.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że tylko 7 jednostek (tj. 21,8 %), na 32 skontrolowane, stanowiło akty prawa miejscowego gdy obowiązek taki wynikał z przepisów ustawowych. Pozostałe 25 jednostek samorządu terytorialnego, mimo istnienia ustawowego obowiązku wydania regulacji w 53 przypadkach, regulacji takich nie ustanowiły.

(część szczegółowa str. 28 - 29)

**5.** Sesje rad gmin zwoływane były zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>6</sup>, a uchwały podejmowane stosownie do art. 14 tej ustawy. Sesje rad powiatów zwoływano zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>7</sup>, a uchwały podejmowano stosownie do art. 13 ust. 1 tej ustawy. Najwyższa Izba Kontroli zbadała procedurę podjęcia przez rady gmin 761 uchwał stanowiących prawo miejscowe (tj. 70 % uchwał będących prawem miejscowym, ustanowionych przez rady gmin w kontrolowanym okresie) i 127 uchwał podjętych przez rady powiatów (100%) i nie stwierdziła przypadku podjęcia uchwały z naruszeniem procedury jej uchwalania.

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej przywoływano w podstawach prawnych uchwał, będących aktami prawa miejscowego, przepisy uprawniające organy gmin i powiatów do wydania konkretnego aktu prawa miejscowego.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła pewne nieprawidłowości przy powoływaniu podstaw prawnych upoważniających do wydawania aktów prawa miejscowego, ale

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

stwierdzone uchybienia o charakterze formalnym nie miały zasadniczego znaczenia dla legalności ustanowionych przepisów.

Uchybienia takie stwierdzono w 73 uchwałach na 812 zbadanych, tj. w 9 % skontrolowanych aktów prawa miejscowego.

(część szczegółowa str. 29 - 30)

6. Ustanowione przez gminy i powiaty akty prawa miejscowego w formie zbiorów winny być udostępniane do powszechnego wglądu w siedzibie i w godzinach pracy urzędów. Skontrolowane urzędy gmin i starostw tylko w 9 przypadkach na 32 (tj. 28 % skontrolowanych jednostek), prowadziły zbiory aktów prawa miejscowego, realizując tym samym obowiązek wymagany przepisami art. 28 ust 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>8</sup>. Przy czym założone przez 9 urzędów zbiory przepisów miejscowych nie były prowadzone rzetelnie i zawierały takie uchwały rad gmin lub powiatów, które aktami prawa miejscowego nie były, bądź nie zawierały wszystkich uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, które stanowiły prawo miejscowe.

Pozostałe 72 % skontrolowanych jednostek prowadziło zbiory wszystkich uchwał ustanowionych przez gminy i powiaty.

(część szczegółowa str. 33 - 35)

7. Badane jednostki nie przekazywały do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wszystkich ustanowionych aktów prawa miejscowego.

Skontrolowane gminy i powiaty nie przekazały do ogłoszenia 101 aktów prawa miejscowego, tj. 8,3% ustanowionych przez te jednostki przepisów prawa miejscowego. Skutkiem zaniechania przekazania przepisów prawa miejscowego do publikacji jest to, że akty takie nie wchodzą w życie wobec niespełnienia ustawowego wymogu ich ogłoszenia. Ponadto ustanowione akty prawa miejscowego przekazywano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym po zbyt długim upływie czasu.

Na 1077 zbadanych (z 1211 uchwalonych w kontrolowanym okresie, tj. 88,9%) przepisów prawa miejscowego 66, tj. 6,1 % przekazanych było wojewodom do publikacji w terminie od 10 do 20 dni od daty podjęcia uchwały, a 4,1 % (44 na 1077) w terminie powyżej 20 dni od daty podjęcia uchwały przez organy kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. Jakkolwiek to na wojewodę nałożony został obowiązek niezwłocznej

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

publikacji aktów normatywnych, w tym aktów prawa miejscowego, to nieuzasadniona zwłoka w przekazaniu aktów prawa miejscowego wojewodom w celu publikacji, uniemożliwiła prawidłową realizację tego obowiązku i wydłużała termin ogłoszenia aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(część szczegółowa str. 36 - 41)

**8.** Objęte badaniami kontrolnymi jednostki realizowały obowiązek przekazywania aktów prawa miejscowego do kontroli, ale nie zawsze dotrzymywały ustawowo określonego 7 dniowego terminu (a w przypadku przepisów porządkowych 2 dniowego terminu) do ich przekazania.

Ze zbadanych 999 (82,5 %) przepisów prawa miejscowego, podlegających przekazaniu wojewodom, przekazano po terminie, z 1 lub 2 dniowym opóźnieniem, 126 aktów ustanowionych przez objęte badaniami jednostki samorządu terytorialnego (12,61%). Z liczby 385 aktów prawa miejscowego podlegających przekazaniu do kontroli regionalnym izmom obrachunkowym 36 (9,35%) aktów przekazano z opóźnieniem.

Przypadki nie przekazywania aktów do kontroli wojewodom lub regionalnym izmom obrachunkowym występowały sporadycznie.

(część szczegółowa str. 41- 43)

### **2.3. Uwagi końcowe i wnioski**

Z ustaleń kontroli wynika, że stwierdzone nieprawidłowości, zwłaszcza dotyczące nierealizowania obowiązku przekazywania przez gminy i powiaty aktów prawa miejscowego do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, spowodowane były niewłaściwą kwalifikacją danego aktu, tj. uznaniem, że nie jest to akt prawa miejscowego i w związku z tym jego wejście w życie nie jest uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W istniejącym porządku prawnym przepisy dotyczące stanowienia aktów prawa miejscowego zawarte są w różnych ustawach. Jako źródło prawa powszechnie obowiązującego (na obszarze działania organu, który je ustanowił) akty prawa miejscowego wymienione zostały w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Uprawnienia do stanowienia przez jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa) aktów prawa miejscowego znajdują się w ustawach ustrojowych powołujących te jednostki do życia.

---

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.

Upoważnienia te mają charakter klauzul generalnych, na podstawie których mogą być wydawane akty prawa miejscowego o charakterze strukturalno - organizacyjnym i porządkowym. Upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego znajdują się także w przepisach prawa materialnego. Różne ustawy zawierają delegacje do uregulowania określonej materii w drodze stanowienia przepisów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Ponadto w przywołanych ustawach ustrojowych istnieje pewne zróżnicowanie zasad dotyczących stanowienia aktów prawa miejscowego.

Żaden akt prawny nie zawiera precyzyjnej definicji aktu prawa miejscowego, jak też katalogu aktów, które należy do tego prawa zaliczyć.

Skutkiem takiego stanu prawnego są, stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli, trudności w prawidłowej klasyfikacji podejmowanych przez gminy i powiaty uchwał, tj. w ustaleniu czy dana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a w związku z tym czy podlega obowiązkowi publikacji.

Problemy z prawidłową klasyfikacją uchwał pogłębiały rozbieżne niekiedy interpretacje prawne pomiędzy służbami administracji rządowej i samorządowej, a także orzecznictwo NSA, co do katalogu aktów organów jednostek samorządu terytorialnego będących prawem miejscowym.

**Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli istnieje zatem konieczność podjęcia przez Prezesa Rady Ministrów działań nadzorczych w stosunku do wojewodów, mających na celu ujednoczenie kwalifikowania aktów prawnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego do kategorii aktów prawa miejscowego publikowanych w wojewódzkich dziennikach urzędowych.**

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że część stwierdzonych w kontroli nieprawidłowości (przekazywanie aktów prawa miejscowego do kontroli z uchybieniem ustawowego terminu, nieuzasadniona zwłoka w przekazywaniu przepisów prawa miejscowego do publikacji wojewodom) spowodowana była złą organizacją pracy w urzędach i niedostatecznym nadzorem ze strony kierowników tych urzędów nad pracą podległych pracowników.

Wobec powyższego Najwyższa Izba Kontroli uznaje za zasadne podjęcie przez wójtów, burmistrzów, prezydentów i starostów działań organizacyjnych w celu:

1. niezwłocznego przekazywania aktów prawa miejscowego do ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych,

2. terminowego przekazywania aktów prawa miejscowego w celu kontroli wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym,
3. przedłożenia radom gmin i powiatów projektów aktów prawa miejscowego w przypadku, gdy ustanowienie aktu prawa miejscowego jest ustawowo określonym obowiązkiem,
4. prostowania oczywistych omyłek i błędów i w podstawach prawnych podjętych aktów prawa miejscowego.



### **3. Ważniejsze wyniki kontroli.**

#### **3.1. Charakterystyka stanu prawnego.**

##### **Konstytucyjna istota prawa miejscowego.**

Prawo miejscowe stanowi jedno z konstytucyjnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Akty prawa miejscowego obowiązują na obszarze działania organu, który je ustanowił, stąd stosowane jest określenie „akty prawa miejscowego” (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>9</sup>). Akty prawa miejscowego ustanawiają, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej (art. 94 Konstytucji).

Definicja prawa miejscowego, sformułowana przez Tadeusza Wosia w opracowaniu pt. „Postępowanie sądowoadministracyjne”, określa akty prawa miejscowego jako „akty o charakterze generalnym, zawierające normy prawne powszechnie obowiązujące na określonym obszarze, skierowane do adresatów określonych w sposób abstrakcyjny, ustalające ciążące na nich obowiązki lub przysługujące im uprawnienia, wydane na podstawie i w granicach wyraźnego ustawowego upoważnienia i ogłoszone w sposób prawem przewidziany<sup>10</sup>”.

Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie nazwy. Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywanie, zakazywanie albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji<sup>11</sup>.

##### **Akty prawa miejscowego stanowione przez gminy.**

Stosownie do postanowień art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

---

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 sprost., Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319

<sup>10</sup> „Postępowanie sądowoadministracyjne” T. Woś,

<sup>11</sup> „Prawo miejscowe samorządu terytorialnego” D. Dąbek, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz -Kraków 2003.

Na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,
- organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- zasad zarządu mieniem gminy,
- zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Ponadto, stosownie do przepisów art. 40 ust. 3 ww. ustawy, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Pierwszą z przesłanek do wydania przepisów porządkowych jest nieuregulowanie danej materii w przepisach ustawowych lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, drugą natomiast – niezbędność ustanowienia przepisów porządkowych dla ochrony wymienionych przez ustawodawcę dóbr.

Akty prawa miejscowego ustanawiane są przez radę gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 ustawy, o której mowa wyżej). W przypadku niecierpiącym zwłoki (art. 41 ust. 2 ustawy) przepisy porządkowe może wydać wójt, burmistrz, prezydent miasta (do 27 października 2002 r. zarząd gminy<sup>12</sup>), w formie zarządzenia, które podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. W razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady traci ono moc. Rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej (art. 41 ust. 3 - 4) w uchwale.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta)<sup>13</sup> przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 41 ust. 5).

### **Akty prawa miejscowego stanowione przez powiaty.**

Rada powiatu, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu (art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym).

---

<sup>12</sup> art. 41 ust. 2 zmieniony przez art. 43 pkt 36 lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta - Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.

<sup>13</sup> uprawnienia przysługujące wójtowi zawsze odnoszą się także do burmistrzów oraz prezydentów miast.

Akty prawa miejscowego stanowią w szczególności w sprawach:

1. wymagających uregulowania w statucie,
2. porządkowych,
3. szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu,
4. zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w drodze uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej (art. 42 ustawy). Podpisuje je niezwłocznie po ich uchwaleniu przewodniczący rady powiatu i kieruje do publikacji (art. 43 ust. 2 ustawy).

Przepisy porządkowe rada powiatu może wydawać w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia, lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Powiatowe przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzone w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 41 ustawy o samorządzie powiatowym). W porównaniu z ustawą o samorządzie gminnym ustawodawca rozszerzył katalog dóbr podlegających ochronie o mienie obywatela i środowisko naturalne oraz zawarł dodatkową przesłankę do wydawania przepisów porządkowych – w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Powiatowe przepisy porządkowe w przypadkach niecierpiących zwłoki może wydać zarząd (art. 42 ust. 2 ustawy). Podlegają one zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu i tracą moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej określa rada powiatu.

Starosta przesyła przepisy porządkowe do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów, następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 42 ust. 3 i 4 ustawy).

#### **Ogłaszanie aktów prawa miejscowego.**

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. (art. 88 ust. 1 Konstytucji).

Przepis prawa nieogłoszony nie wchodzi w życie, a data ogłoszenia przepisu jest datą początkową, od której może on wejść w życie.

Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminy i powiaty oraz zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.<sup>14</sup>

Stosownie do postanowień art. 2 ww. ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty normatywne ogłasza się niezwłocznie (art. 3 ustawy, o której mowa wyżej).

Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Przepisy porządkowe natomiast wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia (art. 4 omawianej ustawy).

Przywołane przepisy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5).

Akty prawa miejscowego stanowiące przez organ powiatu lub organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy).

Przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych, w opisany wyżej sposób, uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. Ogłoszenie przepisów porządkowych w ww. sposób nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 14 ustawy).

Organem wydającym wojewódzki dziennik urzędowy jest wojewoda (art. 23).

Starostwo powiatowe gromadzi i udostępnia zbiór aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat, a urząd gminy prowadzi zbiór przepisów gminnych dostępny do powszechnego wglądu w jego siedzibie (art. 28 ust. 1 i 2 powołanej wyżej ustawy). Zbiory

---

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.

dzienników urzędowych wraz ze skorowidzami są wyłożone w siedzibach organów wydających dzienniki urzędowe do nieodpłatnego, powszechnego wglądu, w godzinach pracy urzędu, oraz w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym (art. 27 ust. 3).

### **Kontrola aktów prawa miejscowego.**

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej, zaś działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (art. 165 ust. 2 i art. 171 ust. 2 Konstytucji). Przepisy Konstytucji przesadzają więc o kryterium nadzoru i sposobie jego wykonywania wobec jednostek samorządu terytorialnego. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (art. 86 ustawy o samorządzie gminnym i art. 76 ust 1 ustawy o samorządzie powiatowym).

Stosownie do art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy, a więc także i tych stanowiących prawo miejscowe, w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Zgodnie z art. 90 ust. 2 ustawy, w ciągu 7 dni od podjęcia, wójt przekazuje regionalnej izbie obrachunkowej uchwały: budżetową, w sprawie absolutorium, oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej.

Stosownie do przepisów art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>15</sup> w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa.

Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia (art. 91 ust. 1). Po upływie 30 dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1).

W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Starosta zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady powiatu w ciągu 7

---

<sup>15</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.

dni od dnia podjęcia. Uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu dwóch dni od dnia ich podjęcia (art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). W ciągu 7 dni od dnia podjęcia starosta przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej uchwały: budżetową, w sprawie absolutorium dla zarządu i inne uchwały objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej (art. 78 ust. 2 ustawy). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa.

Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna.

O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru (art. 79 ust. 1 ustawy). Po upływie 30 dniowego terminu, określonego w art. 79 ust. 1 ustawy, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu powiatu. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego (art. 81 ust. 1 ).

W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 79 ust. 4).

### **Rodzaje aktów prawa miejscowego.**

W sensie przedmiotowym akt prawa miejscowego można zaliczyć do jednego z trzech rodzajów<sup>16</sup>:

1. przepisy o charakterze wykonawczym, wydawane na podstawie upoważnień ustawowych, o zróżnicowanym charakterze, zależnym od treści takiego upoważnienia,
2. przepisy strukturalno – organizacyjne, np. określające ustrój wewnętrzny, zasady zarządu mieniem, zasady korzystania z urządzeń publicznych,
3. przepisy porządkowe.

Akty prawa miejscowego o jakich mowa w punkcie 1 wydawane są na podstawie delegacji szczególnej, a te o jakich mowa w pkt 2 i 3 na podstawie delegacji generalnej zawartej w przepisach o samorządzie gminnym i powiatowym.

### **Zasady tworzenia aktów prawa miejscowego.**

Zasady tworzenia przepisów prawnych (zasady sztuki legislacyjnej) zostały określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej.”<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Mariusz Kotulski „Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny” – Samorząd Terytorialny Nr 11/2001.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 100, poz. 908.

Zasady techniki prawodawczej weszły w życie z dniem 1 sierpnia 2002 r. Stosownie do postanowień zasad techniki prawodawczej przepisy redaguje się zwięźle i syntetycznie, zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego.

Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw, wyznacza zadania lub kompetencje danego organu (§ 134 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej). W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym wyżej mowa, oraz sprawy należące do zadań i kompetencji organu (§ 135 w związku z § 143 zasad). Nie zamieszcza się w uchwale ani w zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. Nie powtarza się w nich przepisów ww. aktów prawnych (§ 136 w związku z § 143 i 137 w związku z § 143 zasad).

Tekst uchwały i zarządzenia rozpoczyna się od wskazania przepisu prawnego, na podstawie którego uchwała albo zarządzenie są wydawane.

#### **Obligatoryjne i fakultatywne stanowienie aktów prawa miejscowego.**

Upoważnienia do stanowienia przepisów miejscowych mogą mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny.

O tym czy dane upoważnienie ma charakter obligatoryjny (zobowiązujący dany podmiot do wydania aktu prawa miejscowego), czy fakultatywny (zapewnia swobodę korzystania z upoważnienia) przesądza sposób w jaki dane upoważnienie zostało sformułowane. Użyty zwrot np. rada gminy (powiatu) wyda, określi, ustali, świadczy o obligatoryjnym charakterze upoważnienia. W przypadku upoważnień fakultatywnych używane jest sformułowanie - może określić.

#### **Procedura tworzenia aktów prawa miejscowego.**

W niektórych przypadkach przepisy upoważniające jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia przepisów miejscowych wymagają by, np.: uzyskały one opinię, bądź wydały akt w uzgodnieniu, za porozumieniem, czy też zgodą innego, wskazanego w przepisie podmiotu.

## **3.2. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI.**

### **3.2.1. Organizacja i techniczne wyposażenie komórek urzędów gmin i powiatów biorących udział w procesie przygotowywania projektów aktów prawa miejscowego.**

W zbadanych dokumentach określających strukturę i organizację skontrolowanych urzędów gmin i powiatów, tj. w statutach i regulaminach organizacyjnych, nie przypisano konkretnym komórkom zadań związanych z przygotowywaniem projektów aktów prawa miejscowego, jak też szczegółowych procedur postępowania przy ich opracowaniu.

Tylko w regulaminach niektórych urzędów (bądź w załącznikach do tych regulaminów) opracowane zostały bardziej szczegółowe zasady i tryb postępowania przy opracowywaniu projektów uchwał, w tym uchwał zawierających przepisy prawa miejscowego. Uregulowania takie znalazły się w regulaminach organizacyjnych urzędów gmin: Stalowa Wola, Leżajsk, Sianów i Pruszcz Gdański, a w przypadku powiatów w: Kościanie, Jeleniej Górze i Grójcu. Burmistrz Darłowa w drodze zarządzenia określił szczegółowe zasady opracowania i przekazywania Radzie wszystkich projektów uchwał, w tym uchwał będących prawem miejscowym.

Szczegółowe opracowanie zasad i trybu postępowania przy opracowywaniu projektów przepisów prawa miejscowego i wskazanie konkretnych jednostek organizacyjnych urzędów gmin i powiatów nie gwarantuje poprawności merytorycznej aktu i dopełnienia, w procedurze jego uchwalania, wszystkich wymaganych prawem uzgodnień, jednakże uregulowanie tych kwestii świadczy o dbałości kierowników urzędu o sprawny przebieg procesu opracowania projektów aktów uchwalanych przez gminy i powiaty, w tym aktów prawa miejscowego.

W statutach i regulaminach organizacyjnych pozostałych urzędów gmin i powiatów zawarte były ogólne regulacje określające zasady przygotowywania i postępowania ze wszystkimi projektami uchwał rad gmin i powiatów. We wszystkich skontrolowanych urzędach za merytoryczną treść uchwał wnoszonych na posiedzenia rad gmin i powiatów odpowiedzialni byli kierownicy poszczególnych komórek urzędów, zajmujący się dziedziną, która miała być przedmiotem uchwały, zaś za redakcyjne i legislacyjne opracowanie aktu, w każdym przypadku, odpowiedzialni byli radcy prawni, zatrudnieni w urzędach, bądź, w niektórych przypadkach ( w 4 urzędach) radcy prawni zatrudnieni w obsługujących te urzędy kancelariach prawnych.



Wyposażenie służb prawnych skontrolowanych urzędów było wystarczające dla realizacji ich zadań. Służby te miały zapewniony dostęp do komputerów z elektronicznymi zbiorami tekstów prawnych i możliwość korzystania z internetu. Także wyposażenie tych służb w prasę i literaturę fachową nie budziło zastrzeżeń.

### **3.2.2. Wykształcenie i przygotowanie zawodowe osób odpowiedzialnych za merytoryczne i legislacyjne opracowanie aktów prawa miejscowego.**

Kierownicy wydziałów (jednostek organizacyjnych) urzędów gmin i powiatów, odpowiedzialni za merytoryczne przygotowanie projektów aktów prawa miejscowego, posiadali wykształcenie zgodne z przepisami rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich<sup>18</sup> (a do dnia 26 lutego 2003 r. zgodne z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich<sup>19</sup>). Osoby te posiadały również odpowiednie doświadczenie zawodowe z dziedziny, której dotyczyły opracowywane przez nich projekty aktów prawa miejscowego.

Na 213 kierowników wydziałów w skontrolowanych jednostkach 38, tj. 17,8 % miało wykształcenie średnie, przy czym w powiatach było to 3,7 %, w gminach wiejskich 34,8 %, wiejsko-miejskich 25% i w gminach miejskich 14,6 %.

We wszystkich kontrolowanych urzędach legislacyjne opracowanie aktu prawa miejscowego powierzano osobom z odpowiednim wykształceniem prawniczym – radcom prawnym.

W 8 skontrolowanych jednostkach (gminy: Gniezno, Bytów, Bytom, Stalowa Wola, Leżajsk, Trynca, Granowo i Biała) wystąpiły przypadki zlecenia opracowań projektów aktów prawa miejscowego innym podmiotom. Ww. gminy zleciły łącznie, podmiotom spoza urzędu, opracowanie 38 aktów prawa miejscowego, z czego 37 planów zagospodarowania przestrzennego i jeden statut. Najwięcej aktów prawnych opracowano na zlecenie dla gminy Leżajsk – 18 (17 planów zagospodarowania przestrzennego i 1 statut). Koszt opracowania ww. projektów prawa miejscowego wyniósł 93 220 zł (92 700 zł za 17 projektów planu

---

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 33, poz. 264 ze zm.

zagospodarowania przestrzennego obejmujących powierzchnię 22, 228 ha i 1220 zł za projekt statutu Miasta). W gminie Tryńcza zlecono wykonanie 3 projektów planów zagospodarowania przestrzennego za cenę 7000 zł, a w Gminie Stalowa Wola koszt opracowania 4 projektów planów zagospodarowania przestrzennego wyniósł 143 200 zł. Koszt wykonania projektu planu uzależniony był od powierzchni, dla której opracowywano plan i od stopnia skomplikowania planu.

Przyczyną udzielenia zleceń była konieczność sporządzenia projektów planów zagospodarowania przestrzennego przez osoby posiadające uprawnienia urbanistyczne. W związku z tym, iż urzędy nie zatrudniały takich osób, niezbędne było zlecenie opracowania projektów planu i projektów uchwał w sprawie planów innym podmiotom. Zleceń dokonywano na podstawie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych<sup>20</sup>, w zależności od wartości zamówienia, w trybie przetargu nieograniczonego, bądź z wolnej ręki.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła naruszenia prawa ani niegospodarności przy zlecaniu opracowań aktów prawa miejscowego. Zawarte umowy należycie zabezpieczały interesy gmin stanowiąc, iż zapłata, bądź część zapłaty za opracowanie projektu planu nastąpi po jego uchwaleniu przez rady gmin. Wszystkie zlecone projekty zostały wykorzystane.

### **3.2.3. Realizacja obowiązku uzgadniania z innymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego.**

We wszystkich 32 skontrolowanych gminach i powiatach poddano analizie procedurę poprzedzającą uchwalenie 256 aktów prawa miejscowego w celu ustalenia, czy wymagane przepisami prawa uzgadnianie i opiniowanie projektów aktów prawnych przebiegało zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

W wyniku analizy stwierdzono, że na 256 skontrolowanych przypadków w 14 (5,46 %) procedura ta nie została zachowana.

Na przykład:

*\* uchwała w sprawie nadania kategorii drogi gminnej i 2 uchwały o pozbawieniu dróg kategorii dróg gminnych zostały podjęte przez Radę Gminy Darłowo bez zasięgnięcia opinii zarządu powiatu, mimo iż obowiązek taki wynikał z art. 7 ust 2 ustawy z dnia 21 marca 1985*

---

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 61, poz. 707, ze zm.

*r. o drogach publicznych*<sup>21</sup>. Powodem powyższego była błędna interpretacja przepisów prawa dokonana przez inspektora ds. drogownictwa Urzędu, polegająca na uznaniu, iż pozbawienie drogi kategorii drogi gminnej nie wymaga zasięgnięcia takiej opinii. Wymaganej przepisami opinii nie zasięgnięto również przed podjęciem uchwały z tego zakresu w powiecie Wejherowskim.

\* W gminie Bytom regulamin wynagradzania nauczycieli został skierowany do zaopiniowania władzom statutowym związków zawodowych z naruszeniem terminu (nie krótszy niż 30 dni) określonego w art. 19 ust 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>22</sup>. Naczelnik Wydziału Edukacji Urzędu wyjaśniła, że termin ten nie został dochowany z powodu konieczności uregulowania przedmiotowej sprawy w krótkim czasie, co uniemożliwiło zachowanie całe, przewidzianej przepisami prawa procedury.

\* W gminie Sianów uchwała (nr X/61/2003 z 11 września 2003 r.) w sprawie ustalenia planu sieci publicznych gimnazjów i granic obwodów tych szkół nie uzyskała pozytywnej opinii kuratora oświaty (uchwała nie została mu przekazana), choć obowiązek taki wynikał z przepisów art. 17 ust 6 ustawy z dnia 7 września o systemie oświaty<sup>23</sup>.

W trzech przypadkach w gminach: Sianów, Twardogóra i Kłobuck na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców<sup>24</sup> ustanowione zostały programy pomocowe dla przedsiębiorców, jednak nie zostały one przedstawione organowi nadzorującemu, tj. Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w celu wydania opinii, co stanowiło naruszenie art. 24 ust 1 powołanej wyżej ustawy. Spowodowane to było błędami radców prawnych, którzy „przeoczyli” obowiązek zasięgnięcia opinii w tej sprawie.

Niezachowanie prawem określonej procedury przy stanowieniu aktu prawa miejscowego, może być podstawą do wzruszenia, w trybie nadzoru, takiego aktu, a w konsekwencji wszelkich działań i decyzji podjętych na jego podstawie.

---

<sup>20</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 804, poz. 2086.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. z 1996 r. Nr 67 poz. 329 ze zm.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 141, poz. 1177 ze zm.

### **3.2.4. Stanowienie aktów prawa miejscowego w sprawach, których regulacja należy do obowiązków gmin i powiatów**

W związku z tym, iż niektóre z upoważnień ustawowych uprawniających gminy i powiaty do ustanowienia przepisów prawa miejscowego mają charakter obligatoryjny, Najwyższa Izba Kontroli zbadała realizację tego obowiązku na wybranych przykładach. Na 32 skontrolowane jednostki tylko w przypadku 7 jednostek, tj. 21,8 % (4 gminy i 3 powiaty) stwierdzono realizację obowiązku ustanowienia określonego przepisu prawa miejscowego.

W 14 skontrolowanych gminach (58,3 % zbadanych), nie określono w drodze uchwał rad gmin stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Obowiązek jej uchwalenia nałożony został na rady gmin przepisami art. 146 ust 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>25</sup>. Przyczyną braku realizacji tego obowiązku była konieczność poniesienia przez gminy kosztów wyliczenia różnicy (przez rzeczoznawcę majątkowego) między wartością nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po wybudowaniu, które to koszty mogłyby się równać wysokości uzyskanych opłat. Ponadto udział mieszkańców gmin w kosztach realizacji inwestycji (w np.: Siedlcech, Twardogórze, Tryńczy, Pionkach, Pruszczu Gdańskim) spowodował odstąpienie od podjęcia uchwały w sprawie opłat adiacenckich.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ustalenie stawki procentowej opłaty adiacenckiej, stosownie do przywołanych wyżej przepisów, jest obowiązkiem organu stanowiącego gminy, podczas gdy samo ustalenie opłaty w drodze decyzji, stosownie do art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest uprawnieniem organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (może nastąpić w drodze decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta).

Brak wymienionych przepisów pozbawia samorząd podstawy prawnej do ewentualnego pozyskiwania dochodów z tego tytułu do budżetu gminy.

W 11 skontrolowanych gminach (45,8 % skontrolowanych jednostek) nie podjęto uchwały w sprawie sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli, a w 3 (12,5 %) uchwały w sprawie planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę oraz granic obwodów wszystkich publicznych szkół podstawowych i gimnazjów mających siedzibę na obszarze gminy, tj. nie zrealizowano obowiązku nałożonego przepisami art. 14 a i 17 ust 4. ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.<sup>26</sup> Powodem braku wymienionych regulacji było, w wypadku gminy Granowo przeoczenie, a gminy Chodzież

<sup>25</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.

brak potrzeby zmiany „zwyczajowo przyjętych uregulowań” (gminy nie uchwały sieci publicznych przedszkoli), a w przypadku sieci publicznych szkół, kontynuowanie działań zmierzających do uprzedniego (przed określeniem sieci) przekształcenia istniejących placówek szkolnych i oświatowo wychowawczych (np.: Kłobuck, Sianów).

W 9 gminach (37,5 %) nie podjęto uchwały w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt i rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z nimi, co według art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt<sup>27</sup> odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy. Gminy nie podejmowały takich uchwał, ponieważ nie występowały na ich terenie zagrożenia ze strony wałęsających się zwierząt, w skali, która uzasadniałaby podjęcie takich uchwał (gmina Biała), jak też ze względu na przewidywane koszty realizacji uchwały.

W trzech gminach (12,5%) nie podjęto uchwał w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, tym samym nie zrealizowano dyspozycji art. 7 ust 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>28</sup>. Powodem nie zrealizowania powyższego były trudności z dokonaniem uzgodnień z innymi podmiotami i konieczność przeprowadzenia niezbędnych, wymagających nakładów prac geodezyjnych. Skutkiem braku regulacji sytuacji prawnej dróg jest brak podmiotu odpowiedzialnego za stan dróg oraz brak możliwości pozyskiwania dochodów z tytułu opłat np. za zajęcie pasa drogowego.

Powiaty natomiast nie ustanowiły ogółem 12 aktów prawa miejscowego, w tym dotyczących zaliczenia dróg do kategorii powiatowych, mimo obowiązku określonego w art. art. 6 a ust. 2 ustawy o drogach publicznych (Jarosław, Police, Jelenia Góra), w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych z terenu powiatu, pomimo dyspozycji określonej w art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Grójec), oraz nadania statutu 8 szkołom ponadgimnazjalnym (powiat Pabianice), mimo, iż obowiązek taki wynika z art. 58 ust. 6 ustawy o systemie oświaty.

### **3.2.5. Przestrzeganie procedury podejmowania uchwał przez rady gmin i powiatów**

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w procedurze podejmowania uchwał przez rady gmin i powiatów. Zbadano procedurę podjęcia przez rady gmin 761 uchwał, będących prawem miejscowym (tj. 70 % uchwał podjętych przez rady gmin w kontrolowanym okresie) i 127 uchwał podjętych przez rady powiatów (100%).

---

<sup>26</sup> Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.

Uchwały te zapadały zgodnie z przepisami, tj. sesje rad zwołane były przez przewodniczącego, a do zawiadomienia o sesji dołączano porządek obrad wraz projektami uchwał, uchwały zapadały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Zdecydowana większość uchwał podjęta została z inicjatywy ustawodawczej organów wykonawczych gmin i powiatów. Na 761 aktów prawa miejscowego gmin, których procedura uchwalenia była przedmiotem kontroli 726 (95,4 %) uchwał zostało podjętych z inicjatywy wójta (burmistrza, prezydenta, a do października 2002 r. zarządu gminy), przewodniczących rad – 8 uchwał (1,0 %), komisji rady – 12 uchwał (1,5 %) i grupy radnych – 15 uchwał (2,1 %).

W powiatach, na 127 aktów prawa miejscowego, których procedura uchwalenia była przedmiotem kontroli, 121 aktów podjęto z inicjatywy zarządów powiatów (95,3 %), przewodniczących rad – 4 uchwały (3,1 %) i grupy radnych – 2 uchwały (1,6 %).

Uchwały, które zostały podjęte na wniosek przewodniczących rad gmin i powiatów, komisji rad lub grupy radnych dotyczyły głównie uchwalenia statutów gmin i powiatów, bądź wprowadzenia w nich zmian, uchwalenia statutów sołectw i osiedli, zasad gospodarowania mieniem, nazewnictwa ulic.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, iż prawidłowo powoływano przepisy stanowiące podstawę podjęcia poszczególnych uchwał, a pewne nieprawidłowości, które wystąpiły w podstawach prawnych aktów prawa miejscowego miały charakter uchybień, nie mających zasadniczego znaczenia dla legalności ustanowionych przepisów.

Badaniom poddano ogółem 812 uchwał rad gmin i powiatów będących aktami prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, tj. 66,8% aktów ustanowionych w kontrolowanym okresie (badaniami objęte były uchwały, wobec których wojewoda ani regionalna izba obrachunkowa nie orzekali o stwierdzeniu ich nieważności).

Uchybienia takie stwierdzono w 73 uchwałach, tj. w 9 % skontrolowanych aktów. Do najczęściej występujących błędów należały niewłaściwe dane promulgacyjne (pomyłki w numerach dzienników ustaw, błędne daty ich publikacji) i pomyłki w numeracji ustępów w przywoływanych artykułach. Ponadto zarówno gminy jak i powiaty w części stanowionych aktów prawa miejscowego przywoływały w podstawie prawnej przepisy art. 40 (ust 1 bądź 2) ustawy o samorządzie gminnym (powiatowym), a w części nie. Brak przywołania w podstawie prawnej aktu prawa miejscowego ww. przepisów był usterką natury formalnej i nie podważał merytorycznej prawidłowości podjętych uchwał. Nie mniej jednak brak jednolitości

w formułowaniu podstaw prawnych uchwał świadczył o braku należytej staranności osób odpowiedzialnych za legislacyjną stronę (zgodne z zasadami techniki prawodawczej) opracowanie aktu. Ponadto skontrolowane jednostki nie korzystały z możliwości sprostowania oczywistych omyłek i błędów występujących w podstawach prawnych wydanych aktów prawa miejscowego.

W gminie Granowo błędy i uchybienia stwierdzono w 5 na 22 zbadane uchwały.

W gminie Pionki 20 poddanych analizie aktów prawa miejscowego w 9 znalazły się błędy formalne i uchybienia:

*\* w uchwałach nr III/9/02, nr III/10/02, nr III/11/02 z dnia 7 grudnia 2002 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od: nieruchomości, podatku rolnego i leśnego, w podstawach prawnych tych uchwał przywołano art. 42 ust. 2, tj. nieistniejącą już wówczas w ustawie o samorządzie gminnym jednostkę redakcyjną (art. 42 został zmieniony z dniem 1 stycznia 2001 r.),*

*\* w uchwałach nr III/12/02 z dnia 7 grudnia 2002 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty administracyjnej za czynności urzędowe i nr III/13/2002 z dnia 7 grudnia 2002 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od środków transportowych, podano niewłaściwe dane promulgacyjne ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tj. zamiast Dz. U. z 2002 r. Nr 9 poz. 84 ze zm. przywołano Dz. U. z 1991 r. Nr 9, poz. 31,*

*\* w uchwale nr VIII/32/03 z dnia 29 stycznia 2003 r. w sprawie uchylenia uchwały dotyczącej opłaty administracyjnej, w podstawie prawnej błędnie podano datę uchwalenia ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (podano iż ustawa jest z dnia 13 stycznia 1991 r., zamiast z dnia 12 stycznia 1991 r.),*

*\* w uchwałach nr IV/20/02 z dnia 20 grudnia 2002 r. i nr XI/48/03 z dnia 29 września 2003 r. w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz zasady przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzeń i nagród, jako podstawę prawną podjęcia uchwały przywołano m.in. art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.).*

Tymczasem przepis ten dotyczy ustalenia wysokości dodatków motywacyjnych i służbowego oraz szczegółowych zasad przyznawania tych dodatków dla nauczycieli, ale przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania i dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych organy administracji rządowej.

W gminie Legionowo w podstawach prawnych niżej wymienionych uchwał nie zostały przywołane wszystkie właściwe przepisy, stanowiące podstawę ich wydania.

I tak w podstawie prawnej:

\* uchwały nr XLVII/548/2002 z dnia 20 marca 2002 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVIII/322/2000 Rady Miejskiej w Legionowie z dnia 25 września 2000 roku w sprawie uchwalenia regulaminu w sprawie ustalenia wysokości stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego (...) dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Legionowo, nie przywołano art. 49 ust. 1a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 1997 r. nr 56, poz. 357 ze zm.), według którego organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli;

\* uchwał: nr LIV/594/2002 z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXVI/48/98 Rady Miejskiej z dnia 27 maja 1998 roku dotyczącej wysokości opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych i żłobka oraz nr VII/65/2003 z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wysokości opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli miejskich i żłobka miejskiego, nie został przywołany art. 34b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.), który upoważnia gminę do określenia opłat za żłobek.

Ze złożonych podczas kontroli wyjaśnień Wójta Gminy Granowo i Pionki jak i Burmistrza Miasta Legionowa wynikało, że wyszczególnione powyżej uchybienia popełnione zostały przez nieuwagę osób odpowiedzialnych za nadzór legislacyjny, tj. radców prawnych Urzędu.

W powiecie Jarosławskim na 22 skontrolowane uchwały w 8 stwierdzono liczne uchybienia polegające m. in. na:

\* przywołaniu w podstawach prawnych uchwał z 8 października 2002 r. (NrXXXIII/338/2002 w sprawie zasad nabywania zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania na okres dłuższy niż 3 lata) i z 19 września 2003 r. (Nr X/78/2003 zmieniającą ww. uchwałę) szeregu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w sytuacji gdy żaden z nich nie zawierał delegacji dla ustanowienia aktu prawa miejscowego,

\* przywołaniu, jako podstawy do podjęcia uchwały z dnia 23 grudnia 2002 r. (Nr III/26/2002) w sprawie zatwierdzenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu uchylonych, z dniem 1 października 2002 r., przepisów ustawy z dnia 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji farmaceutycznej<sup>29</sup>,

Starosta Powiatu Jarosławskiego uznał, iż nie istniały wyraźne regulacje dotyczące tego co powinna zawierać podstawa prawna.

---

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 105, poz. 452 ze zm.



Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w związku z uchyleniem przywołanej ustawy o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej, jej przepisy nie mogły stanowić podstawy prawnej do podjęcia wymienionej uchwały, a organ stanowiący Powiatu, wydając akt prawa miejscowego oparty na nieobowiązującej regulacji wyższego rzędu, naruszył przepisy art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Ponadto zasady techniki prawodawczej, stanowiące załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, precyzują zasady formowania podstaw prawnych aktów normatywnych, w tym aktów prawa miejscowego.

### **3.2.6. Prowadzenie zbioru przepisów miejscowych**

Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego nie realizowały w sposób właściwy nałożonych przepisami prawa obowiązków prowadzenia i udostępniania zbioru przepisów miejscowych, zarówno gminnych jak i powiatowych.

Na 24 skontrolowane gminy, zbiór o jakim mowa w art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. zbiór przepisów gminnych dostępny do powszechnego wglądu w siedzibie urzędu, prowadziły jedynie gminy: Tryńcza, Biała, Kołobrzeg, Bytów i Łowicz tj. 20 % gmin objętych kontrolą. Przy tym założone zbiory przepisów miejscowych przez ww. jednostki nie były prowadzone rzetelnie. Nie wszystkie uchwały stanowiące prawo miejscowe zostały w tych zbiorach ujęte, jak też znajdowały się w nich uchwały, które nie były prawem miejscowym.

*\* W zbiorze przepisów miejscowych Gminy Biała ujęte zostały 4 uchwały z zakresu budżetu Gminy, nie będące prawem miejscowym. W zbiorze aktów prawa miejscowego Gminy Kołobrzeg nie znalazły się dwie uchwały będące prawem miejscowym, dotyczące wysokości stawki czynszu regulowanego za lokale mieszkalne w zasobach komunalnych i ustalenia opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego.*

*\* W zbiorze aktów prawa miejscowego gminy Bytów nie zawarto 4 uchwał będących aktami prawa miejscowego, dwie z nich dotyczyły zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, a dwie ustanowienia pomników przyrody.*

Pozostałe, objęte kontrolą gminy, prowadziły zbiory wszystkich uchwał podjętych przez organy stanowiące tych jednostek.

W przypadku powiatów, 5 na 8 (62,5 %) skontrolowanych nie prowadziło zbioru o jakim mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w myśl którego starostwo powiatowe gromadzi i udostępnia zbiór aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat. Zbiory przepisów aktów prawa miejscowego prowadziły powiaty: Kościan, Jarosław, Jelenia Góra. Zbiory te również nie były prowadzone rzetelnie.

*\* W zbiorze przepisów powiatowych Powiatu Jarosławskiego nie uwzględniono 7 podjętych uchwał : 2 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu powiatu, planu sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych, zasad całkowitego lub częściowego zwolnienia rodziców lub osób zobowiązanych do alimentacji z odpłatności za pobyt w domach dziecka, zasad wynagradzania nauczycieli (2 uchwały), zasad przyznawania nagród starosty Powiatu ze specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli, dyrektorów szkół i placówek oświatowych (2 uchwały).*

*\* W zbiorze aktów prawa miejscowego Powiatu Kościańskiego nie ujęto 5 uchwał stanowiących prawo miejscowe, tj. uchwał dotyczących: ustalania, rozliczania i obniżania obowiązkowego wymiaru zajęć nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez powiat kościański, ustalenia trybu i kryteriów przyznawania nauczycielom szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Powiat nagrody za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, zasad wynagradzania nauczycieli, ustalenia opłat za usunięcie i parkowanie pojazdów, określenia obowiązującego wymiaru godzin zajęć nauczycieli. Zamieszczona została natomiast w tym zbiorze uchwała w sprawie sprawozdania Komisji Bezpieczeństwa i Porządku.*

Niektóre ze skontrolowanych gmin i powiatów, nie prowadzących zbioru przepisów miejscowych (a jedynie zbiory wszystkich uchwał podjętych przez rady gmin, powiatów) prowadziły wykazy bądź rejestry aktów prawa miejscowego. Wykazy takie prowadzone były w gminach: Legionowo, Leżajsk, Ustka oraz w powiatach Grójec i Wejherowo. Wspomniane wykazy także nie były prowadzone rzetelnie bowiem nie wymieniano w nich wszystkich uchwał będących aktami prawa miejscowego, bądź wymieniano uchwały, które za prawo miejscowe uznane być nie mogły.

*\* Na przykład wykaz aktów prawa miejscowego za lata 2002-2003 Gminy Legionowo zawierał 5 uchwał Rady Miasta w sprawie przystąpienia do prac nad zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i 26 uchwał w sprawie uchwalenia i zmian w budżecie gminy. Nie znalazły się natomiast w wykazie przepisów miejscowych uchwały podjęte w sprawie okręgów wyborczych i obwodów głosowania.*

*\* W rejestrze prowadzonym dla gminy Ustka wykazano jako akty prawa miejscowego uchwały w sprawie: zaciągnięcia kredytu długoterminowego, w sprawie zbycia nieruchomości w drodze przetargu (2 uchwały), udzielenia bonifikaty na zbycie nieruchomości. Nie wykazano natomiast uchwał w sprawie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego (2 uchwały) oraz w sprawie restrukturyzacji należności od przedsiębiorców z tytułu zobowiązań podatkowych stanowiących dochody budżetu gminy.*

*\* W powiecie grójeckim w wykazie prawa miejscowego za lata 2002-2003 wymieniono uchwały podjęte w sprawie zawarcia porozumienia ze społecznością lokalną rejonu jaworińskiego i zasad korzystania z telefonów komórkowych przez członków władz powiatu. Nie wymieniono natomiast 11 uchwał dotyczących: zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych przysługujących Powiatowi, zasad wynajmu lokali mieszkalnych stanowiących własność Powiatu, ograniczenia działalności i zmian w statutach SP ZOZ (9 uchwał).*

*\* W powiecie Wejherowskim nie ujęto w wykazie uchwał podjętych w sprawie: ustalenia planu sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych, pozbawienia dróg kategorii powiatowych, uchwalenia statutu Zespołu Szkół Zawodowych oraz statutu jednostki kultury.*

Zarówno nierzetelne prowadzenie zbiorów przepisów miejscowych jak i rejestrów prawa miejscowego spowodowane było trudnościami służb prawnych w prawidłowym zakwalifikowaniu uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, tj. ustalenie czy dana uchwała jest prawem miejscowym. Niekiedy, jak w przypadku gminy Ustka czy Pruszcz Gdański popełnione błędy wynikły z zaniedbań, bądź przeoczenia pracowników którym powierzono prowadzenie zbioru aktów prawa miejscowego czy rejestru.

Konsekwencją błędnej kwalifikacji uchwały i nie uznania jej za akt prawa miejscowego było wadliwe określenie terminu wejścia jej w życie, bez określenia obowiązku jej publikacji w dzienniku urzędowym województwa.

Prowadzone przez skontrolowane gminy i powiaty zbiory przepisów były udostępniane do powszechnego i nieodpłatnego wglądu w siedzibach urzędów gmin i powiatów, w godzinach ich pracy. Ponadto podjęte uchwały zamieszczano w prowadzonym w formie elektronicznej Biuletynie Informacji Publicznej. Jedynie w Gminie Twardogóra uchwały rady nie były udostępniane do powszechnego i nieodpłatnego wglądu w miejscu powszechnie dostępnym, mimo ustawowego obowiązku oraz postanowień § 88 ust. 1 statutu tej Gminy.

### **3.2.7. Wypełnianie przez gminy i powiaty obowiązku przekazywania aktów prawa miejscowego wojewodom do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.**

Mimo, że warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego, stosownie do postanowień art. 88 ust 1 Konstytucji jest ich ogłoszenie, a na podstawie art. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe - 101 z 1211 (8,3 %) aktów prawa miejscowego ustanowionych przez skontrolowane gminy i powiaty nie zostało przekazanych wojewodom w celu ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Gminy nie przekazały do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym 66 z 1084 ustanowionych aktów prawa miejscowego tj. 6,08 % aktów.

W przypadku powiatów nie zostało przekazanych do ogłoszenia, ze 127 ustanowionych w kontrolowanym okresie, 35 uchwał będących prawem miejscowym, tj. 27,5 %.

Zasadniczą przyczyną braku realizacji obowiązku przekazywania do ogłoszenia aktów prawa miejscowego były trudności związane z prawidłową kwalifikacją danego aktu, tj. z ustaleniem, zarówno przez osoby opracowujące projekt danego aktu pod względem merytorycznym jak i osoby odpowiedzialne za opracowanie aktu pod względem prawnym i legislacyjnym, czy dany akt jest aktem prawa miejscowego. Uchwały, które nie zostały uznane za akty prawa miejscowego nie zawierały prawidłowego określenia daty wejścia w życie, tj. zapisu, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Nie ułatwiały prawidłowej kwalifikacji aktu do kategorii prawa miejscowego wydawane przez wojewodów wykazy i wytyczne odnośnie uchwał, które wymieniały jakiego rodzaju uchwały podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego, zdaniem wojewodów, są aktami prawa miejscowego i podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wytyczne w sprawie katalogu aktów prawa miejscowego podlegających ogłoszeniu przekazywali jednostkom samorządu terytorialnego wojewodowie Pomorski, Dolnośląski i Wielkopolski.

Ponadto podkreślenia wymaga, że katalog aktów prawa miejscowego zawarty we wspomnianych wytycznych był zmienny. W kolejnych latach dopisywano do tych katalogów kolejne akty, które w latach poprzednich za akty prawa miejscowego uznawane nie były.

*\* W Gminie Granowo nie opublikowano 3 z 29 (tj. 10,3 %) podjętych uchwał będących aktami prawa miejscowego. Nie ogłoszono uchwał: w sprawie statutu Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Granowie, zasad i trybu przeprowadzania wyborów do organów sołectwa oraz przyjęcia stawek opłat za świadczenie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej. Powodem braku ich publikacji było niezamieszczenie przez Wojewodę Wielkopolskiego tego rodzaju uchwał w wykazach aktów stanowiących prawo miejscowe, przekazanych gminom.*

*\* W Gminie Siedlce nie przekazano do ogłoszenia 6 z 46 ustanowionych uchwał (tj. 13 %) będących prawem miejscowym, w tym uchwał dotyczących zasad wynagradzania nauczycieli, ustalenia i poboru opłaty administracyjnej, ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5 % alkoholu oraz 2 uchwał w sprawach statutów zespołów oświatowo-wychowawczych i statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Powodem powyższego było niezakwalifikowanie tych uchwał przez osoby, które opracowały ich projekt jak też radców prawnych urzędu do aktów prawa miejscowego, wobec niejednolitego, w tej kwestii, orzecznictwa zarówno wojewodów jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego.*

*\* Miasto i Gmina Góra na 49 ustanowionych aktów prawa miejscowego nie opublikowała 6 uchwał (12 %), w tym uchwały w sprawie: opłat za świadczenia przedszkoli publicznych na terenie Miasta i Gminy, sieci szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę Góra oraz ustalenia granic ich obwodów, przyznawania stypendiów dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów oraz utworzenia zespołów oświatowo – wychowawczych (3 uchwały). Przedmiotowe uchwały nie zostały przez radców prawnych Urzędu Gminy uznane za akty prawa miejscowego.*

*\* W Lublińcu nie przekazano do ogłoszenia wojewodzie 9 z 86 ustanowionych (10,5 %) przepisów miejscowych, wobec uznania, że nie stanowią aktów prawa miejscowego, w tym: uchwały w sprawie zasad sprzedaży nieruchomości - lokali mieszkalnych stanowiących własność Miasta, w sprawie gminnego programu ochrony środowiska w zakresie gospodarki ściekowej, zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz uchwał o nadaniu statutów m.in. Miejskiemu Domowi Kultury, Miejskiej Bibliotece Publicznej, Żłobkowi Miejskiemu, Szkole Podstawowej nr 1.*

*\* Miasto Bytom na 51 ustanowionych aktów prawa miejscowego nie przekazało wojewodzie do ogłoszenia 12 uchwał (23,5 %). 10 z tych uchwał dotyczyło statutów jednostek organizacyjnych Miasta (bibliotek, teatru, instytucji kultury) i statutu Miasta (2 uchwały) jak też uchwały w sprawie zasad udzielania pomocy dla absolwentów i osób bezrobotnych*

*podejmujących działalność gospodarczą na własny rachunek oraz przedsiębiorców zatrudniających te osoby. Przyczyną braku przekazania ich do publikacji były niejasności interpretacyjne i brak definicji prawa miejscowego, umożliwiającej jednolite kwalifikowanie uchwał Rady Miasta do kategorii aktów prawa miejscowego.*

*\* W Kamiennej Górze przy klasyfikacji uchwał Rady Miasta do kategorii przepisów miejscowych posługiwano się orzecznictwem Wojewody Dolnośląskiego, który do 2002 r. nie traktował uchwał w sprawie zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla dyrektorów szkół podstawowych, przedszkoli i pozostałych stanowisk kierowniczych w zespołach szkół (...) oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli (...) jako aktów prawa miejscowego i nie kwestionował sposobu ich wejścia w życie (bez obowiązku publikacji), a w roku 2003 stwierdził ich nieważność z powodu braku zapisu w tych uchwałach, iż wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. W związku z wątpliwościami dotyczącymi kwalifikacji uchwał Rady Miasta nie przekazano wojewodzie do ogłoszenia 5 z 35 (14,3 %) podjętych uchwał, będących aktami prawa miejscowego, w tym w sprawie: opłaty administracyjnej za czynności urzędowe, zasad wynajmu komunalnych lokali użytkowych (2 uchwały), zasad dzierżawy gruntów stanowiących własność gminy, obowiązkowego wymiaru godzin pedagogów w szkołach podstawowych, gimnazjach i przedszkolach.*

*\* W Powiecie Wejherowskim nie zrealizowano obowiązku przekazania do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym 11 z 21 (52,3 %) ustanowionych aktów prawa miejscowego, wobec uznania, iż nie stanowią przepisów miejscowych. Nie przekazano uchwał w sprawie: statutów szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych przez powiat (8 uchwał), statutu muzeum, sieci szkół ponadgimnazjalnych, pozbawienia dróg kategorii dróg powiatowych. Przy kwalifikacji aktów posługiwano się m.in. pismami Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, w tym pismem w którym Urząd zakwestionował zaliczenie statutu ośrodka pomocy społecznej do aktów prawa miejscowego.*

*\* W starostwie powiatowym w Grójcu nie dopełniono obowiązku przekazania wojewodzie w celu publikacji 11 z 19 (57,9 %) ustanowionych przepisów miejscowych, wobec nie zakwalifikowania ich do aktów prawa miejscowego. Nie przekazano do ogłoszenia m.in. uchwały w sprawie zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych przysługujących Powiatowi Grójeckiemu, zasad wynajmu lokali mieszkalnych stanowiących własność powiatu oraz uchwał w sprawie ograniczenia działalności i zmian w statutach Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej. Uchwały te były przedmiotem kontroli Wojewody Mazowieckiego, który nie zakwestionował terminu wejścia*

*tych uchwał w życie (z dniem podjęcia – zamiast 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego).*

Wojewoda Śląski odmówił opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego uchwały Rady Powiatu w Tarnowskich Górach w sprawie zatwierdzenia planu sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych. Odmowę uzasadnił tym, iż uchwała ta nie posiada waloru aktu prawa miejscowego.

W starostwie powiatowym w Jarosławiu nie przekazano do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały Rady Powiatu Nr XXIX/298/2002 z 21 marca 2002 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu powiatu dla niepublicznych szkół i placówek oświatowo – wychowawczych. Na podstawie tej uchwały Powiat przyznał i wypłacił niepublicznym szkołom i placówkom oświatowo – wychowawczym dotacje w wys. 1.983 646 zł w 2002 r. i 2. 134. 071 zł w 2003 r. Powyższe działanie, oparte na nieogłoszonym akcie prawa miejscowego, było niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym.

Ponadto kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego nie zawsze sprawdzały, czy przekazane do ogłoszenia akty prawa miejscowego zostały faktycznie w dzienniku urzędowym województwa ogłoszone. Z 1110 aktów przekazanych przez te jednostki do ogłoszenia 19 aktów nie zostało przez wojewodów opublikowanych. 10 - z powodu orzeczeń wojewodów o stwierdzeniu ich nieważności. Wobec 9 przekazanych do ogłoszenia i nieopublikowanych aktów prawa miejscowego dopiero podczas kontroli podjęto działania zmierzające do wyjaśnienia przyczyn braku ich publikacji.

Nie dopełniano też obowiązku przekazywania do wiadomości przepisów porządkowych wymienionym w ustawie o samorządzie gminnym podmiotom. Uchwały podjęte jako przepisy porządkowe przez gminy: Tryńcza, Leżajsk, Bytom (2 uchwały) nie zostały przekazane do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście (Tryńcza) i wójtom sąsiednich gmin (Leżajsk). Uchwały porządkowe podjęte przez Radę Gminy w Bytomiu potraktowano jak inne przepisy prawa miejscowego i przekazano je tylko wojewodzie.

Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania. Akty prawa miejscowego, które nie zostały ogłoszone w sposób prawem przewidziany - nie obowiązują. Konsekwencją powyższego może być zakwestionowanie legalności działań podjętych na podstawie nieogłoszonych aktów. Wydawane na ich podstawie decyzje (np. podatkowe) i inne rozstrzygnięcia wobec wszystkich mieszkańców danej gminy, lub określonej kategorii mieszkańców, mogą być skutecznie zaskarżone.

2. Według art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Obowiązek niezwłocznego ogłaszania aktów prawa miejscowego nałożony został na wojewodów. Jednakże warunkiem niezwłocznego opublikowania ustanowionych aktów prawa miejscowego przez wojewodów jest niezwłoczne przekazanie tych aktów wojewodzie w celu publikacji. W latach 2002-2003 na zbadane 1077 aktów prawa miejscowego 202 akty (18,8 %) przekazano wojewodom do ogłoszenia w terminie do 3 dni, 765 aktów (71 %) w terminie od 3 do 10 dni, 66 (6,1 %) w terminie od 10 do 20 dni, a 44 (4,1 %) aktów po upływie 20 dni od daty uchwalenia aktu przez organy tych jednostek<sup>30</sup>.

Nieuzasadniona zwłoka w przekazywaniu aktów prawa, a za taką można już uznać przekazanie uchwały po upływie 10 dniowego terminu (zdaniem NIK przekazanie aktu do publikacji jest prostą czynnością techniczną), powodowała opóźnienia w ich ogłaszaniu w dziennikach urzędowych województw.

Podstawową przyczyną zwłoki w przekazywaniu aktów prawa miejscowego celem ogłoszenia była procedura zbierania uchwał podjętych na kilku kolejnych sesjach i przesyłania ich do wojewody przy jednym piśmie przewodnim, jak też konieczność uzyskania na podjętych uchwałach podpisu przewodniczącego rady, co wydłużało ten czas, w przypadku jego nieobecności.

Największe opóźnienia, po 20 dniach od podjęcia uchwały, w przekazaniu aktów prawa miejscowego do ogłoszenia wystąpiły w gminach: Sianów 23 akty (na 54 ustanowione przez gminę, tj. 42,6 %), Kłobuck 7 (22 %), Łowicz 9 (22 %), Granowo 3 (10,3 %), Siedlce 2 (4,3 %).

Powodem późnego przekazywania aktów prawa miejscowego wojewodzie do publikacji w Gminie Sianów była sugestia Wojewody Zachodniopomorskiego, zawarta w piśmie skierowanym do przewodniczących zarządów rad miast i gmin, by wnioski o ogłoszenie aktu sporządzać dopiero po zbadaniu legalności uchwały przez organ nadzoru. W Gminie Łowicz dwie uchwały zostały przekazane do publikacji po 39 dniach od ich podjęcia przez Radę Gminy, a inne po 43, 50 i 203 dniach. Podobnie jak w ww. przypadku z wnioskiem o przekazanie aktu do publikacji występowano po wstępnej ocenie legalności tego aktu przez Wojewodę Łódzkiego.

---

<sup>30</sup> Tabela z danymi dotyczącymi terminów przekazywania przepisów miejscowych do ogłoszenia stanowi załącznik nr 5 do informacji.



W Kłobucku przekazano niektóre z aktów prawa miejscowego do publikacji po 42, 53, 68, 84, 102, 122 i 179 dniach. Wynikało to z procedur dotyczących ogłaszania planów zagospodarowania przestrzennego (a tego dotyczyły przedmiotowe uchwały) przyjętych przez Wojewodę Śląskiego. Przed przekazaniem aktu do ogłoszenia oczekiwano na pozytywną opinię Wydziału Rozwoju Regionalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli obowiązujące w tym zakresie regulacje nie uzależniają ogłoszenia aktów prawa miejscowego od ich uprzedniej kontroli przez organ nadzoru. Stosowane zatem przez ww. jednostki samorządu terytorialnego (i wojewodów) procedury, nie mające umocowania prawnego, nie mogą usprawiedliwiać zwłoki w przekazywaniu do ogłoszenia aktów prawa miejscowego.

### **3.2.8. Realizowanie obowiązku przekazywania aktów prawa miejscowego właściwym organom w celu ich kontroli.**

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła pewne uchybienia w przekazywaniu aktów prawa miejscowego do kontroli wojewodom jak i regionalnym izbom obrachunkowym. Skontrolowano termin przekazania do wojewodów 999 (82,5 %) przepisów prawa miejscowego ustanowionych w okresie objętym kontrolą i stwierdzono, że wojewodom przekazano po terminie, z 1 lub 2 dniowym opóźnieniem, 126 aktów ustanowionych przez skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego (12,61%). Największe opóźnienia miały miejsce w:

- gminie Granowo (na 29 przepisów miejscowych 17 przekazano z przekroczeniem 7-dniowego terminu, co oznacza że 58,6% aktów przekazano po terminie),
- gminie Sianów (na 36 przekazanych wojewodzie aktów prawa miejscowego 17 przekazano po terminie, tj. 47,2 %),
- gminie Biała (na 41 aktów 22 przekazane zostały po terminie, tj. 53,66 %).

Powiaty na 127 ustanowionych aktów prawa miejscowego z opóźnieniem przekazały jedynie 2 akty.

Regionalnym izbom obrachunkowym na 385 zbadanych aktów, przekazanych do kontroli izbom, 36 przekazanych zostało przez gminy z uchybieniem terminu, tj. 9,35 %. Największe opóźnienia wystąpiły w gminie Granowo: 2 uchwały zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej po 102 i 107 dniach od daty podjęcia. Powodem była trudna sytuacja związana ze zmianą na stanowisku wójta i choroba sekretarza gminy. Gmina Pruszcz Gdański w ogóle nie przekazała do kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej 2

uchwał, jak wynika z wyjaśnień, z powodu zaniedbań pracownika, któremu powierzono ten obowiązek. Zaniedbania te były m. in. powodem zwolnienia go z pracy.

Powiaty przekazywały izbom akty prawa miejscowego w określonym przepisami terminie.

Wojewodowie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego gmin wydali 47 orzeczeń, w tym wobec 28 stwierdzili ich nieważność w całości, wobec 7 nieważność w części, a wobec 12 wydanie z naruszeniem prawa. W odniesieniu zaś do aktów prawa miejscowego powiatów wojewodowie wydali 6 orzeczeń stwierdzając nieważność 4 aktów prawa miejscowego w całości, jednego w części i w przypadku jednego aktu wydanie z naruszeniem prawa. W sumie wojewodowie zakwestionowali 53 akty prawa miejscowego. Ponadto wobec 3 aktów prawa miejscowego wojewodowie złożyli skargę do sądu administracyjnego. 2 skargi zostały oddalone. Jednostki samorządu terytorialnego natomiast zaskarżyły 5 orzeczeń wojewody do sądu administracyjnego – sąd w 4 przypadkach skargę oddalił, w jednym przypadku postępowanie nie zostało zakończone.

Do najczęściej wskazywanych wad w aktach prawa miejscowego, co do których zapadły orzeczenia wojewodów należały:

- naruszenie konstytucyjnej zasady równego traktowania obywateli,
- nieprawidłowe postanowienia aktów co do terminu ich wejścia w życie,
- regulowanie spraw będących przedmiotem aktów niezgodnie z obowiązującymi w danej dziedzinie przepisami,
- przekraczanie zakresu ustawowego upoważnienia,
- niedopełnienie obowiązku dokonania uzgodnień projektu aktu z innymi podmiotami.

Regionalne izby obrachunkowe zakwestionowały legalność 23 przepisów miejscowych, 22 gminnych i jednego powiatowego. Wobec 7 przepisów miejscowych regionalne izby obrachunkowe stwierdziły ich nieważność w całości, wobec 10 w części, a wobec 6 uznały, iż zostały wydane z naruszeniem prawa.

Do najczęściej wskazywanych przez izby wad w aktach prawa miejscowego przekazanych jej do kontroli należały:

- regulowanie spraw będących przedmiotem aktów prawa miejscowego sprzecznie z obowiązującymi przepisami,
- przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego,
- błędne określenie terminu wejścia aktu w życie.

## **4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.**

### **4.1. Przygotowanie kontroli.**

Program kontroli został zatwierdzony dnia 30 kwietnia 2004 r. Założenia kontroli oraz tematyka badań kontrolnych omówione zostały na naradzie przedkontrolnej w dniu 14 maja 2004 r.

Kontrola została poprzedzona dwiema kontrolami doraźnymi w Urzędzie Gminy Wołomin i Starostwie Powiatowym w Grodzisku Mazowieckim. W ww. kontrolach Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że kontrolowane jednostki:

1. Nie prowadziły zbioru przepisów gminnych i powiatowych.
2. Prowadziły rejestry prawa miejscowego nierzetelnie.
3. Nie przekazywały wszystkich aktów prawa miejscowego do publikacji.
4. W podstawach prawnych aktów prawa miejscowego powoływały niewłaściwe przepisy.
5. Stanowiły akty prawa miejscowego bez upoważnień ustawowych.
6. Nie uregulowały w drodze przepisów miejscowych, mimo ustawowego obowiązku, niektórych spraw należących do właściwości tych jednostek.
7. Przekazywały wojewodzie w celu publikacji akty prawa miejscowego w terminie od 4 do 20 dni.

Ustalenia kontroli koordynowanej, za wyjątkiem punktu 5, potwierdziły występowanie wymienionych nieprawidłowości w skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego.

### **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.**

Kontrolę przeprowadzono w 32 jednostkach. Protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń. Kontrolerzy podejmowali działania dodatkowe polegające na zasięgnięciu informacji u wojewodów (16 przypadków) i w regionalnych izbach obrachunkowych (14 przypadków). Informacji zasięgnięto na temat liczby i rodzaju rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów podejmowanych wobec aktów prawa miejscowego ustanowionych przez kontrolowane jednostki.

W 4 jednostkach przeprowadzono narady pokontrolne.

Do kierowników urzędów gmin (24) i starostów powiatowych (8) skierowano wystąpienia pokontrolne. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 105 wniosków z czego 85 do organów gmin i 20 do organów powiatów.

Najczęściej wnoszono o:

- założenie i prowadzenie zbiorów aktów prawa miejscowego,
- przekazywanie ustanowionych aktów prawa miejscowego wojewodzie do ogłoszenia,
- realizację obowiązku stanowienia prawa miejscowego w ustawowo określonych przypadkach,
- realizację obowiązku uzgadniania przepisów miejscowych z podmiotami wskazanymi w ustawach,
- terminowe przekazywanie przepisów miejscowych wojewodzie w celu ich kontroli,
- prawidłowe formułowanie podstaw prawnych uchwał będących prawem miejscowym,
- przekazywanie aktów prawa miejscowego do ogłoszenia bez zbędnej zwłoki,
- rzetelne prowadzenie zbiorów i rejestrów przepisów miejscowych,
- przypisanie komórkom organizacyjnym urzędów zadań z zakresu merytorycznego przygotowania przepisów miejscowych,
- przekazywanie przepisów porządkowych do wiadomości wszystkim wymaganim podmiotom.

Starosta Wejherowski złożył zastrzeżenia do wniosków i zaleceń pokontrolnych zawartych w skierowanym do niego wystąpieniu z dnia 16 lipca 2004 r. , tj. do wniosku o przekazanie do publikacji 11 aktów prawa miejscowego ustanowionych w kontrolowanym okresie i nieogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Starosta nie zgodził się z zaleceniem opublikowania 9 z 11 wskazanych we wniosku uchwał Rady Powiatu w sprawie uchwalenia statutów szkół.

Komisja Odwoławcza Najwyższej Izby Kontroli w Delegaturze w Gdańsku uchwałą z dnia 6 sierpnia 2004 r. zastrzeżenia oddaliła w całości.

Postanowieniem z dnia 23 sierpnia 2004 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej.

W wyniku kontroli stwierdzono wydatkowanie z naruszeniem prawa kwoty 4.117.717,00 zł.

Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o sposobie realizacji przekazanych im wniosków.

Na 105 wniosków kierownicy 31 skontrolowanych jednostek poinformowali o realizacji 57 wniosków i podjęciu działań w celu realizacji pozostałych 48.

Najwyższa Izba Kontroli została poinformowana m.in. o założeniu zbioru aktów prawa miejscowego (14 jednostek), przekazaniu dotychczas nieogłoszonych aktów prawa miejscowego wojewodzie w celu publikacji (10 jednostek), ustanowieniu wymaganych prawem przepisów prawa miejscowego (9 jednostek), weryfikacji uchwał zawartych w

zbiorach przepisów prawa miejscowego (6 jednostek), terminowym przekazywaniu wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym aktów prawa miejscowego w celu kontroli (4 jednostki).

**Wykaz jednostek  
objętych kontrolą stanowienia prawa miejscowego przez gminy i powiaty**

l.p.	Delegatury NIK	gminy	powiaty
1.	Delegatura w Gdańsku	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urząd Gminy Pruszcz Gdański,</li> <li>- Urząd Miasta Ustka,</li> <li>- Urząd Miasta Bytów.</li> <li>-</li> </ul>	Starostwo Powiatowe w Wejcherowie
2.	Delegatura w Katowicach	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urząd Gminy Kłobuck,</li> <li>- Urząd Miasta Lubliniec,</li> <li>- Urząd Miasta Bytom.</li> </ul>	Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach
3.	Delegatura w Łodzi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urząd Gminy Biała,</li> <li>- Urząd Miasta Łowicz,</li> <li>- Urząd Miasta Bełchatów.</li> <li>-</li> </ul>	Starostwo Powiatowe w Pabianicach
4.	Delegatura w Poznaniu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urząd Gminy Granowo,</li> <li>- Urząd Miasta Chodzieży,</li> <li>- Urząd Miasta Gniezna.</li> </ul>	Starostwo Powiatowe w Kościan
5	Delegatura w Rzeszowie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urząd Gminy Tryńcza,</li> <li>- Urząd Miasta Leżajska,</li> <li>- Urząd Miasta Stalowa Wola,</li> </ul>	Starostwo Powiatowe w Jarosławiu
6	Delegatura w Szczecinie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urząd Gminy Sianów,</li> <li>- Urząd Miasta Darłowa,</li> <li>- Urząd Miasta Kołobrzegu.</li> </ul>	Starostwo Powiatowe w Policach
7.	Delegatura we Wrocławiu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urząd Gminy Twardogóra,</li> <li>- Urząd Miasta i Gminy Góra,</li> <li>- Urząd Miasta Kamienna Góra.</li> </ul>	Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze
8.	Delegatura w Warszawie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urząd Gminy Siedlce,</li> <li>- Urząd Gminy Pionki,</li> <li>- Urząd Miasta Legionowa</li> </ul>	Starostwo Powiatowe w Grójcu

Tabela nr 1

## Liczba i rodzaj stanowiących aktów prawa miejscowego przez gminy wiejskie

l.p.	nazwa gminy	łączna liczba ustanowionych aktów w latach 2002-2003	liczba aktów ustanowionych w 2002 r.	liczba aktów ustanowionych w 2003 r.	liczba aktów o charakterze wykonawczym	liczba aktów o charakterze strukturalno organizacyjnym	Liczba wydanych przepisów porządkowych
1.	Trynca	21	16	5	19	2	1
2.	Granowo	29	18	11	22	7	-
3.	Sianów	52	22	30	45	7	-
4.	Biała	41	23	18	31	10	-
5.	Pruszcz Gdański	27	14	13	10	17	-
6.	Twardogóra	36	20	16	32	4	-
7.	Kłobuck	48	28	20	43	5	-
8.	Siedlce	46	36	10	44	2	-
9.	Razem:	301	177	123	246	54	1

Tabela nr 2

## Liczba i rodzaj stanowiących aktów prawa miejscowego przez małe gminy wiejsko - miejskie

l.p.	nazwa gminy	łączna liczba ustanowionych aktów w latach 2002-2003	liczba aktów ustanowionych w 2002 r.	liczba aktów ustanowionych w 2003 r.	liczba aktów o charakterze wykonawczym	liczba aktów o charakterze strukturalno organizacyjnym	liczba wydanych przepisów porządkowych
1.	Pionki	19	9	10	17	2	-
2.	Darłowo	51	25	26	39	12	-
3.	Góra	49	24	25	41	8	-
4.	Łowicz	41	19	22	40	1	-
5.	Leżajsk	43	23	20	31	11	1
6.	Lubliniec	86	26	60	78	7	1
7.	Chodzież	48	26	22	37	11	-
8.	Ustka	42	19	23	38	4	-
9.	razem	379	171	208	321	56	2

**Tabela nr 3**

**Liczba i rodzaj stanowiących aktów prawa miejscowego przez gminy miejskie**

l.p.	nazwa gminy	łączna liczba ustanowionych aktów w latach 2002-2003	liczba aktów ustanowionych w 2002 r.	liczba aktów ustanowionych w 2003 r.	liczba aktów o charakterze wykonawczym	liczba aktów o charakterze strukturalno organizacyjnym	Liczba wydanych przepisów porządkowych
1.	Kolobrzeg	43	21	22	39	5	-
2.	Gniezno	59	23	36	54	5	-
3.	Kamienna Góra	35	20	15	15	20	-
4.	Belchatów	50	23	27	42	8	-
5.	Bytów	50	30	20	41	9	-
6.	Bytom	51	24	27	36	15	2
7.	Stalowa Wola	48	25	23	47	1	-
8.	Legionowo	66	37	29	37	29	-
9.	Razem:	404	203	199	310	92	2

**Tabela nr 4**

**Liczba i rodzaj stanowiących aktów prawa miejscowego przez powiaty**

l.p.	nazwa gminy	łączna liczba ustanowionych aktów w latach 2002-2003	liczba aktów ustanowionych w 2002 r.	liczba aktów ustanowionych w 2003 r.	liczba aktów o charakterze wykonawczym	liczba aktów o charakterze strukturalno organizacyjnym	Liczba wydanych przepisów porządkowych
1.	Kościan	16	14	2	13	3	-
2.	Jarosław	22	14	8	10	12	-
3.	Pabianice	7	5	2	7	-	-
4.	Jelenia Góra	15	14	1	14	1	-
5.	Grójec	19	9	10	16	3	-
6.	Tarnogóra	19	7	12	11	7	1
7.	Wejherowo	21	12	9	16	5	-
8.	Police	8	7	1	3	5	-
9.	Razem:	127	82	45	90	36	1



**Liczba ustanowionych przez gminy aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym oraz podstawowe dziedziny regulowane tymi przepisami.**

<b>l.p.</b>	<b>dziedzina regulacji</b>	<b>gminy wiejskie</b>	<b>gminy małe miejsko-wiejskie</b>	<b>gminy duże</b>	<b>wszystkie jednostki łącznie</b>	<b>%</b>
<b>1</b>	<b>podatki i opłaty</b>	<b>108</b>	<b>121</b>	<b>117</b>	<b>346</b>	<b>39,5</b>
<b>2</b>	<b>zagospodarowanie przestrzenne</b>	<b>32</b>	<b>80</b>	<b>42</b>	<b>154</b>	<b>17,5</b>
<b>3</b>	<b>oświata</b>	<b>29</b>	<b>30</b>	<b>31</b>	<b>90</b>	<b>10,2</b>
<b>4</b>	<b>gospodarka nieruchomościami</b>	<b>7</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>52</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Gospodarka mieszkaniowa, w tym ochrona praw lokatorów</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>32</b>	<b>3,6</b>
<b>6</b>	<b>okręgi wyborcze</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>29</b>	<b>3,3</b>
<b>7</b>	<b>wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>27</b>	<b>3,1</b>
<b>8</b>	<b>drogi gminne</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>2,9</b>
<b>9</b>	<b>pomoc dla przedsiębiorców</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>2,2</b>
<b>10</b>	<b>zachowanie czystości i porządku</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>1,9</b>
<b>11</b>	<b>finanse publiczne</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>1,8</b>
<b>12</b>	<b>pomoc społeczna</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>1,6</b>
<b>13</b>	<b>Ceny</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>1,6</b>
<b>14</b>	<b>ochrona środowiska</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>1,5</b>
<b>15</b>	<b>zaopatrzenie w wody</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>1,2</b>
<b>16</b>	<b>transport drogowy</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>1,1</b>
<b>17</b>	<b>ochrona zdrowia</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>0,4</b>
<b>18</b>	<b>Inne</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>5</b>	<b>0,6</b>
<b>19</b>	<b>razem:</b>	<b>246</b>	<b>321</b>	<b>310</b>	<b>877</b>	<b>100%</b>

**Liczba ustanowionych przez gminy i powiaty aktów prawa miejscowego o charakterze strukturalno-organizacyjnym w latach 2002-2003**

<b>l.p.</b>	<b>dziedzina regulacji</b>	<b>gminy. wiejskie</b>	<b>gminy wiejsko miejskie</b>	<b>gminy miejskie</b>	<b>powiaty</b>	<b>razem</b>	<b>%</b>
1.	Statuty jednostek organizacyjnych gmin/powiatów	9	13	25	12	59	24,8
2.	Przekształcanie i organizacja urzędów i instytucji samorządowych	12	8	22	5	47	19,8
3.	Statuty gmin/powiatów	10	10	10	12	42	17,7
4.	Zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej	7	8	10	1	26	10,9
5.	Zasady zarządu mieniem gminy/powiatu	3	8	7	4	22	9,2
6.	Statuty sołectw	9	2	10	-	21	8,8
7.	Inne	4	7	8	2	21	8,8
8.	<b>Razem</b>	<b>54</b>	<b>56</b>	<b>92</b>	<b>36</b>	<b>238</b>	<b>100</b>

**Terminy przekazywania przez gminy i powiaty ustanowionych aktów prawa miejscowego do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych.**

l.p.	jednostki samorządu	TERMINY								
		0-3 dni	%	3-10 dni	%	10-20 dni	%	powyżej 20 dni	%	liczba skontrolowanych aktów
1.										
2.	gminy wiejskie	100	35	117	41	35	12	35	12	287
3.	gminy wiejsko miejskie	76	21,1	251	70,5	20	5,6	9	2,5	356
4.	gminy miejskie	14	4	319	93,4	9	2,6			342
5.	powiaty	12	13	78	84,8	2	2,2			92
6.	razem	202	18,8	765	71	66	6,1	44	4,1	1077

**WYKAZ PODSTAWOWYCH AKTÓW PRAWNYCH:**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.).
5. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).
6. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz. U. Nr 141, poz. 1177 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1231 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 804, poz. 2086).
13. Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.).

15. Ustawa 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.),
17. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717).
18. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.)
19. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.).

**Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Marszałek Sejmu,
2. Marszałek Senatu,
3. Prezes Rady Ministrów,
4. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej,
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej,
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych,
8. wojewodowie.