



KB/0911/4/2004

Wrocław, dnia 26 lipca 2004 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA WE WROCŁAWIU
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 15/17
50-044 WROCŁAW
tel. 343-11-36, 342-10-32 fax. 342-87-77

P/04/174
LWR-41023-2/2004

URZĄD MIASTA KAMIENNA GÓRA WPLYNĘŁO KANCELARIA 30. LIP. 2004 ilość załączników podpis
--

Pan
Artur Zieliński
Burmistrz
Miasta Kamienna Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miasta w Kamiennej Górze, zwany dalej „Urzędem”, w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego w latach 2002-2003.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 lipca 2004 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia stanowienie aktów prawa miejscowego przez Gminę Miejską w Kamiennej Górze w latach 2002-2003.

1. Działalność Gminy w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego prowadzona była w oparciu o statut ustalony uchwałą Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 29 sierpnia 2001 r. oraz zatwierdzony uchwałą tejże Rady z dnia 26 marca 1999 r. regulamin organizacyjny Urzędu. Dokumenty te nie regulowały odrębnie zasad i sposobu postępowania przy stanowieniu prawa miejscowego i podejmowaniu w tym zakresie stosownych uchwał. Regulacje w nich zawarte dotyczyły spraw związanych z postępowaniem z wszelkimi uchwałami Rady należącymi do jej kompetencji i podejmowanymi na sesjach. W regulaminie organizacyjnym Urzędu nie zostały wprost przypisane konkretnym komórkom bądź osobom zadania odnoszące się do merytorycznego i legislacyjnego przygotowania projektów aktów prawa miejscowego.

Ustalono, że sprawy związane z realizacją zadań i kompetencji Pana Burmistrza dotyczące opracowywania projektów przepisów prawa miejscowego prowadzili kierownicy poszczególnych wydziałów, a pod względem legislacyjnym projekty te opiniowali radcy prawni wynajętych kancelarii prawnych zajmujących się obsługą prawną Rady Miejskiej. Zawierane umowy w latach 2002-2003 z różnymi kancelariami prawnymi (6 umów) na świadczenie usług z zakresu obsługi prawnej kosztowały Gminę od 2010 zł do 3000 zł (brutto) miesięcznie. Powierzenie obsługi prawnej Rady Miejskiej na zewnątrz, nie zapobiegło błędom w opracowaniu projektów uchwał tego organu Gminy. I tak w dniu

26 września 2003 r. rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego stwierdzona została nieważność uchwały Nr VI/A/60/2003 Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie obniżenia stawek czynszu za lokale użytkowe (nie będącej aktem prawa miejscowego) jako „sprzecznej z prawem” z uwagi na wprowadzenie przez tę Radę zwolnień podmiotowych, a nie przedmiotowych od podatku od nieruchomości. Rozstrzygnięcie to zostało uchwałą Rady Miejskiej zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Skargę tę Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z dnia 19 lutego 2004 r., potwierdzając istotne naruszenie prawa w uchwale Rady Miejskiej z dnia 25 sierpnia 2003 r., pomimo niewłaściwej argumentacji zawartej w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego (w przedmiotowej sprawie stanowić winien wójt, a nie Rada Gminy Kamienna Góra). Projekt uchwały Rady Gminy przygotowała Kancelaria Prawna PRETOR B&B s.c. z Wałbrzycha, która wypowiadając się w sprawie wyroku Sądu Administracyjnego uznała, że jest zasadny i że brak jest podstaw prawnych do jego zaskarżenia skargą kasacyjną.

2. Kontrola akt osobowych pracowników biorących udział w opracowywaniu projektów przepisów miejscowych wykazała, że osoby te posiadały do wykonywania wzmiankowanych zadań odpowiednie kwalifikacje. Wykształcenie i przygotowanie zawodowe osób, które brały udział w przygotowaniu tekstów aktów prawa miejscowego (kierowników wydziałów, pracownika Biura Rady Miejskiej, radcy prawnego Urzędu) charakteryzowało się ukończonymi studiami z zakresu prawa, administracji lub dziedziny regulującej dany akt prawny oraz licznymi kursami, seminariami i szkoleniami w wymaganym zakresie. Niewystarczające było natomiast wyposażenie służb Pana Burmistrza w urządzenia usprawniające pracę w zakresie przygotowywania projektów przepisów miejscowych. O ile ilość komputerów na poszczególnych stanowiskach była wystarczająca (31), to dostęp do internetu miały tylko 22 z nich, a w programy prawne (Lex, Temida) wyposażony był zaledwie 1 komputer zainstalowany w pomieszczeniu radcy prawnego. W szczególności, brak dostępu do internetu i programów prawnych odczuwalny był w Biurze Rady Miejskiej, odpowiedzialnej m.in. za takie zagadnienia, jak: opracowywanie projektów i prowadzenie rejestru uchwał Rady Miejskiej oraz przesyłanie uchwał stanowiących akty prawa miejscowego do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

3. Urząd nie prowadził zbioru przepisów gminnych, a jedynie zbiór wszystkich uchwał podjętych przez Radę Miejską. Tym samym nie realizował obowiązku o jakim mowa w przepisach art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718 ze zm.). Stwierdzono także, że przepisy gminne stanowiące akty prawa miejscowego były przechowywane w Urzędzie Miejskim, w Biurze Rady Miejskiej w oszklonej szafie, razem z wszystkimi innymi uchwałami Rady Miejskiej. Nie były wyłożone w siedzibie Urzędu do nieodpłatnego wglądu w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym, do czego obligował art. 28 ust. 3 cytowanej ustawy. Natomiast począwszy od listopada 2003 r., w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 30 października 2003 r. zobowiązującą Burmistrza Miasta do zreferowania stanu prawa miejscowego Gminy, w Urzędzie Miasta prowadzona była komputerowa ewidencja (wykaz) wszystkich wydanych i obowiązujących przepisów miejscowych.

4. W latach 2002-2003 Gmina Miejska Kamienna Góra wydała 35 aktów prawa miejscowego (20 w 2002 r. i 15 w 2003 r.), w tym: 15 przepisów o charakterze wykonaw-

czym (11 w 2002 r. i 4 w 2003 r.) i 20 o charakterze strukturalno – organizacyjnym (9 w 2002 r. i 11 w 2003 r.). Z podstawowych dziedzin aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym 11 przepisów dotyczyło podatków i opłat lokalnych. W badanym okresie Burmistrz Miasta nie ustanawiał zarządzeń porządkowych, a Rada Miejska przepisów porządkowych.

Podczas kontroli sprawdzono wszystkie akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, tj. wydane na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczegółowych, pod względem stosowanych zasad techniki prawodawczej oraz prawidłowości przywołania przepisów stanowiących podstawę ich wydania. Stwierdzono, że wszystkie sprawdzone przepisy miejscowe zostały wydane na podstawie upoważnienia zawartego w stosownych ustawach. Badane uchwały Rady Miejskiej podjęte zostały zgodnie z procedurą określoną w art. 20 ust. 1 i art. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), tj. na sesjach zwołanych przez jej przewodniczącego, a do zawiadomienia o zwołaniu sesji był dołączony porządek obrad wraz z projektami uchwał (za wyjątkiem 4 uchwał podjętych na posiedzeniach rady po zmianie porządku obrad). Uchwały Rady Miejskiej zapadały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Kontrola wykazała jednak, iż na 3 projektach uchwał z 28.11.2003 r. dotyczących podatków i opłat lokalnych (podatków od środków transportu, psów i nieruchomości), brakowało podpisu radcy prawnego, do czego zobowiązywały przepisy § 55 pkt 2 statutu oraz § 5 załącznika Nr 5 do regulaminu organizacyjnego Urzędu. Zauważono też, że w uchwałach Rady Miejskiej z lat 2002-2003 brakowało powołania się na art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, upoważniającej gminę do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na jej obszarze, co wprowadziło skutkowało nieważnością podjętych uchwał, ale też nie określało jednoznacznie rodzaju stanowionego prawa (prawo miejscowe). W badanych okresie przepisy prawa miejscowego tego wymagające były uzgadniane z innymi podmiotami np. Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Kamiennej Górze. Nie wydawano natomiast żadnych przepisów porządkowych, które wymagały powiadamiania wójtów sąsiednich gmin i starosty powiatu Kamiennej Góry.

Uchwały Rady Miejskiej będące aktami prawa miejscowego podejmowane były w 2002 r. (20 uchwał) z inicjatywy Zarządu Miasta. W 2003 r. z ogólnej ilości 15 uchwał Rady Miejskiej stanowiących prawo miejscowe – 4 podjęto z inicjatywy Zarządu Miasta, 6 z inicjatywy grupy radnych, a 5 z inicjatywy Burmistrza Miasta Kamienna Góra.

5. Stwierdzono, że w 2 przypadkach Rada Miejska w Kamiennej Górze nie wykonała ustawowego obowiązku ustanowienia prawa miejscowego. I tak w latach 2002-2003 wskutek przedłużającej się decyzji o ewentualnej likwidacji jednego z przedszkoli, nie podejmowała uchwał o sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli, do czego zobowiązywały Radę przepisy art. 14a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.). Uchwałę w tej sprawie podjęto dopiero w kwietniu 2004 r. W badanym okresie jak i w latach wcześniejszych Rada Miejska w Kamiennej Górze nie podejmowała też, pomimo że zachodziły takie przesłanki, uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawek procentowych opłat adiacenckich, o których mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. z 2000 r. Nr 43, poz. 543 ze zm.) Dotyczyło to w szczególności nieuchwalenia wysokości stawek opłat adiacenckich wynikających ze wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej podziałem nieruchomości (art. 98 ust 4) lub wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej

(art. 146 w związku z art. 144 cytowanej ustawy), co w tym ostatnim przypadku skutkowało nieuczestnictwem właścicieli nieruchomości i użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych, w kosztach budowy przez Gminę urządzeń takiej infrastruktury. Ustalono, że w latach 2002 – 2003 dokonano wydając stosowne decyzje 102 podziałów działek budowlanych na wniosek m.in.: Spółdzielni Mieszkaniowej „Szarotka”, Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych Oddziału we Wrocławiu, Gminy Miejskiej Kamienna Góra, Lasów Państwowych Nadleśnictwa Kamienna Góra, PKP S.A. Z kolei w 2003 r. w Kamiennej Górze była prowadzona inwestycja układu komunikacyjnego Starego Miasta wraz z modernizacją urządzeń podziemnych (sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i deszczowej) o wartości 107,5 tys. zł. Zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustalenie w drodze decyzji burmistrza miasta opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia urządzenia lub modernizacji drogi albo od stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.

6. Uchwały Rady Miejskiej stanowiące akty prawa miejscowego były terminowo przekazywane Wojewodzie Dolnośląskiemu oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu (Zespół w Jeleniej Górze), zgodnie z art. 90 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przedłożone Wojewodzie Dolnośląskiemu uchwały Rady Miejskiej będące aktami prawa miejscowego (łącznie 35 w latach 2002-2003), w 2 przypadkach wydane zostały z naruszeniem prawa, a w przypadku 4 uchwał Wojewoda stwierdził nieważność przepisu miejscowego. W „rozstrzygnięciach nadzorczych” dotyczących wzmiankowanych 6 uchwał Wojewoda Dolnośląski kwestionował:

naruszenie w 5 uchwałach przepisów art. 13 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z dnia 20 lipca 2000 r. (Dz.U. Nr 62 poz. 718 ze zm.) zobowiązujących organ gminy do ogłaszania aktów prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
przekroczenie w 3 uchwałach przez organ gminy ustawowego zakresu upoważnienia. W 2 przypadkach dotyczyło to naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie: ochrony własności właścicieli nieruchomości (uchwała Nr LXXX/422/2002 Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 18 czerwca 2002 r.) oraz równego traktowania obywateli przez władze publiczne (uchwała Nr VI/A/59/2003 Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 25 sierpnia 2003 r.), a w 1 przypadku bezprawnego uzależnienia decyzji Burmistrza podejmowanych w sprawach gospodarowania mieniem komunalnym, od pozytywnej opinii Komisji Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (uchwała Nr VI/A/57/2003 Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 25 sierpnia 2003 r.).

Poza 3 przypadkami przekazane w latach 2002-2003 Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu Zespołowi w Jeleniej Górze przepisy miejscowe, nie były kwestionowane. RIO wskazała telefonicznie we wzmiankowanych przypadkach na uchybienia w uchwałach Rady Miejskiej Kamiennej Góry. Błędy (brak doprecyzowania przedmiotu opodatkowania, przekroczenie maksymalnej stawki podatku od środków transportu) dotyczyły uchwał podatkowych (podatku od nieruchomości, od posiadania psów, od środków transportu) podjętych w 2002 i zostały skorygowane przez Gminę we własnym zakresie.

Uwagę kontroli zwróciło nie respektowanie w pełni „rozstrzygnięć nadzorczych” Wojewody Dolnośląskiego, przez nie poprawienie w 2 przypadkach zakwestionowanych tymi rozstrzygnięciami zapisów w uchwałach Gminy. Dotyczyło to uchwały Nr

VI/A/59/2003 z dnia 25 sierpnia 2003 r. zmieniającej uchwałę Nr XXIII/162/95 z dnia 7 listopada 1995 r. w sprawie ustalania zasad wynajmu komunalnych lokali użytkowych oraz uchwały Nr IX/A/75/2003 z dnia 30 września 2003 r. zmieniającej uchwałę Nr XXIII/162/95 z dnia 7 listopada 1995 r. w sprawie zasad wynajmu lokali użytkowych. Decyzje o opracowaniu projektów nowych uchwał podjęto dopiero w toku kontroli przeprowadzanej przez NIK.

7. W badanym okresie nie wszystkie akty prawa miejscowego zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Na ogólną ilość 35 uchwalonych w badanym okresie aktów prawa miejscowego nie opublikowano 8, w tym 2 w 2002 r. i 6 w 2003 r. Niepublikowane były 3 uchwały Rady Miejskiej uchylone wskutek „rozstrzygnięcia nadzorczego” Wojewody Dolnośląskiego. Z kolei 3 inne uchwały Rady Miejskiej w sprawach oświaty i szkolnictwa nie zostały opublikowane wskutek błędnego nie zaliczenia ich do aktów prawa miejscowego zarówno przez Gminę jak i organ nadzorczy (Oddział Zamiejscowy Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Wałbrzychu). Natomiast w przypadku uchwały Rady Miejskiej Nr LXXII/389/02 z dnia 5 kwietnia 2002 r. w sprawie zmiany opłaty administracyjnej za czynności urzędowe oraz uchwały Rady Miejskiej Nr II/A/14/2003 z 11 czerwca 2003 r. w sprawie bonifikaty od opłat rocznych z tytułu zarządu nieruchomościami, nieopublikowanie wynikało z zaniedbań pracowników Biura Rady Miejskiej (m.in. nie wskazania w piśmie przewodnim, że uchwałę przesyła się do publikacji i braku dalszego zainteresowania się jej losem). Nowy projekt uchwały Rady Miejskiej w sprawie poboru opłaty administracyjnej za czynności urzędowe, uchylający wcześniejsze uregulowania w tych sprawach, został opracowany dopiero w toku kontroli.

Przedstawiając Panu Burmistrzowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu wnosi o:

1. Przypisanie w regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta konkretnym komórkom (osobom) zadań w zakresie przygotowywania projektów aktów prawa miejscowego pod względem merytorycznym i legislacyjnym oraz ustalenie w tym zakresie odpowiedzialności.
2. Doposażenie służb Urzędu zajmujących się przygotowywaniem aktów prawa miejscowego oraz Biura Rady Miejskiej w Kamiennej Górze w odpowiednie programy komputerowe umożliwiające korzystanie z przepisów prawnych oraz zapewnienie im dostępności do internetu.
3. Założenie i prowadzenie zbioru przepisów gminnych określonego w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718 ze zm.) oraz wyłożenie go w siedzibie Urzędu do nieodpłatnego wglądu w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym, stosownie do wymogów określonych w art. 28 ust. 3 cytowanej ustawy.
4. Powoływanie się w uchwałach Rady Miejskiej będących aktami prawa miejscowego na ustawowe upoważnienie ich stanowienia zawarte w art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

5. Doprowadzenie do podjęcia przez Radę Miejską w Kamiennej Górze uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawek procentowych opłat adiacenckich, o których mowa w art. 98 ust. 4 i art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) celem możliwości ustalania takich opłat w drodze decyzji Burmistrza Miasta.
6. Przedkładanie Wojewodzie Dolnośląskiemu, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718 ze zm.) wszystkich aktów prawa miejscowego do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, celem ich niezwłocznego ogłoszenia.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie rozpatrzenia zastrzeżeń.

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
mgr *Andrzej Janusz Myrta*