Systemowe i organizacyjne problemy w funkcjonowaniu nadzoru wojewodów nad samorządami

29.6.2026 - | Najwyższa Izba Kontroli

Wyniki kontroli NIK w czterech Urzędach Wojewódzkich: Pomorskim, Lubelskim, Lubuskim i Warmińsko-Mazurskim ujawniły problemy o charakterze systemowym i organizacyjnym mające wpływ na podstawowe założenia funkcjonowania nadzoru wojewodów nad samorządami.

W trzech urzędach stwierdzono przypadki niejednolitego podejścia interpretacyjnego do postanowień aktów regulujących tę samą sferę działalności. W efekcie niektóre z tych aktów zostały wyeliminowane z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym z powodu niezgodności z prawem, natomiast inne naruszające te same przepisy prawa, wobec niepodjęcia takiego rozstrzygnięcia, nadal obowiązywały. U wszystkich wojewodów stwierdzono przypadki opieszałego realizowania obowiązku ogłaszania aktów prawa miejscowego stanowionego przez jednostki samorządu terytorialnego (jst) lub orzeczeń stwierdzających ich nieważność, a u dwóch również przypadki ich nieogłoszenia. Z ustaleń kontroli wynika, że samorządy przeważnie prawidłowo i rzetelnie wykonywały zadania związane z nadzorem wojewodów.

Jednym z organów nadzoru nad działalnością jst jest wojewoda. Nadzór ten sprawowany jest wyłącznie z punktu widzenia legalności, co wynika z fundamentalnych zasad określonych już w Konstytucji RP, w szczególności zasady samodzielności samorządu terytorialnego oraz zasady pomocniczości. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego określają przesłanki ingerencji nadzorczej wojewody i możliwe do zastosowania środki nadzoru. Jeżeli wojewoda stwierdzi, że przekazane uchwała lub zarządzenie są niezgodne z prawem, wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność aktu w całości lub w części, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia. Po upływie powyższego terminu wojewoda nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności aktu, ale może zaskarżyć go do sądu administracyjnego. Ponadto, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, wojewoda nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż wydano je z naruszeniem prawa.

NIK przeprowadziła kontrolę w czterech Urzędach Wojewódzkich: Pomorskim, Lubelskim, Lubuskim i Warmińsko-Mazurskim, która objęła lata 2023-2025 (I półrocze). Kontrolerzy badali, czy organizacja procedur nadzorczych w urzędach wojewódzkich gwarantowała wykonywanie zadań z poszanowaniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (także w sposób spójny i w oparciu o jasne reguły interpretacji przepisów prawa) oraz czy samorządy prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania związane ze sprawowanym nadzorem.

Najważniejsze ustalenia kontroli

Do skontrolowanych wojewodów w latach 2023-2025 (I półrocze) wpłynęło łącznie 125,5 tys. aktów normatywnych (uchwał i zarządzeń).

Na jednego pracownika urzędu wojewódzkiego w okresie objętym kontrolą przypadało od 1600 do ponad 2500 aktów normatywnych do zweryfikowania. Znaczne obciążenie pracą w praktyce nie sprzyjało właściwemu wykonywaniu nadzoru.

Wojewodowie wydali 2802 rozstrzygnięcia nadzorcze, które dotyczyły 2% aktów normatywnych przekazanych do nadzoru. W 858 przypadkach (30%) wojewodowie orzekli o nieważności aktów normatywnych w całości oraz w 1944 przypadkach (70%) w części. Orzeczenia zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami prawa, a także zostały wydane w ustawowym terminie.

Z ustaleń kontroli wynika, że **jedynie Wojewoda Lubelski w sposób jednolity oceniał postanowienia uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie ich zgodności z prawem w stosunku do tej samej sfery działalności jednostek samorządu terytorialnego** (uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt). Pozostali trzej skontrolowani wojewodowie nie zapewnili w rozstrzygnięciach nadzorczych jednolitego podejścia interpretacyjnego w ww. zakresie. W ramach tego zagadnienia kontrolerzy zbadali 40 uchwał jst, które nie zostały zakwestionowane przez wojewodów. W wyniku czego stwierdzili, że pięć z nich zawierało postanowienia uznane przez tych samych wojewodów za niezgodne z prawem w innych uchwałach jst, co w konsekwencji doprowadziło do stwierdzenia ich nieważności.

Wojewodowie w różny sposób prowadzili postępowania nadzorcze w zakresie zawiadamiania o wszczęciu postępowania, a także o jego zakończeniu (w przypadkach niestwierdzenia naruszenia prawa lub konwalidacji aktu normatywnego przez organ jst, czyli jego poprawy w celu doprowadzenia do zgodności z prawem). Spowodowane to było przede wszystkim niewyczerpującym sposobem uregulowania zasad prowadzenia tego postępowania w przepisach ustaw samorządowych oraz odmiennego interpretowania przez wojewodów odesłania do odpowiedniego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego.

Niepokojące tendencje występowały w zakresie stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa (gdzie organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia), **polegającego na wskazaniu, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Pomimo dużej liczby wpływających do wojewodów aktów normatywnych, ww. środek nadzoru stosowano sporadycznie lub nie stosowano go w ogóle**. Na 125,5 tys. aktów normatywnych organów jst, które wpłynęły do skontrolowanych wojewodów w okresie objętym kontrolą, skontrolowani wojewodowie jedynie w 166 przypadkach (głównie Wojewoda Lubuski) zastosowali środek nadzoru w postaci wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (Wojewodowie Pomorski i Lubelski nie stosowali tego środka nadzoru w ogóle). Powodami niestosowania przedmiotowego środka nadzoru w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim były wątpliwości interpretacyjne dotyczące: definicji nieistotnego naruszenia prawa, charakteru tego środka i formy, w której winien zostać wydany (w szczególności czy jest to rozstrzygnięcie nadzorcze) oraz niecelowości jego stosowania. Zdaniem NIK, niestosowanie tego środka pozbawia nadzór wojewodów funkcji edukacyjnej polegającej na wskazywaniu organom jednostek samorządu terytorialnego zasad prawidłowego stanowienia prawa, w szczególności zgodnie z zasadami techniki prawodawczej.

Podobnie było w przypadku uprawnienia do wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia przy wszczęciu albo w toku postępowania w sprawie stwierdzenia ich nieważności. Trzej wojewodowie nie korzystali z tego instrumentu nadzoru, a jeden korzystał z niego sporadycznie. W ocenie NIK uprawnienie to powinno stanowić istotny element nadzoru zapobiegający wywołaniu skutków prawnych przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, przez akty, które weszły w życie.

We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich stwierdzono przypadki nieprawidłowej realizacji obowiązku niezwłocznego ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego przekazanych przez jednostki samorządu terytorialnego do publikacji. 34% ze 130 zbadanych aktów ogłoszono z nieuzasadnioną zwłoką

wynoszącą od jednego do 60 dni (w stosunku do przyjętego na potrzeby kontroli terminu 14 dni od dnia przekazania aktu do publikacji), a 5% aktów nie ogłoszono w ogóle. Publikowanie ze zwłoką aktów prawa miejscowego niekorzystnie oddziałuje na funkcjonowanie wspólnot samorządowych, ponieważ odwleka możliwość ich stosowania.

Zauważyć jednak należy, że dochodzi do sytuacji, w których ogłoszone uchwały organów jst wchodzą w życie, a następnie są przez wojewodę unieważniane. Wynika to z niezależności obowiązku niezwłocznego ogłaszania przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów normatywnych od prowadzonego przez niego postępowania nadzorczego wobec tych aktów, a to z kolei prowadzi do chaosu w porządku prawnym na terenie danego samorządu terytorialnego. Ponadto brak obowiązku zamieszczania przy akcie podlegającym ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym informacji o wstrzymaniu wykonania przez wojewodę aktu, w sytuacji, gdy skorzystał on z tego uprawnienia wszczynając postępowanie lub w jego toku, powoduje, że członkowie wspólnot samorządowych nie posiadają kompletnej informacji o jego statusie.

Organy 16 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego co do zasady wywiązywały się z zadań związanych z funkcjonowaniem nadzoru wojewodów. Terminowo przekazywały one większość uchwał do nadzoru wojewody, rzetelne udzielały informacji i danych na żądanie wojewody oraz podejmowały właściwe działania po stwierdzeniu nieważności uchwał. Stwierdzono jeden przypadek stosowania nieważnej uchwały pomimo rozstrzygnięcia wojewody.

W wyniku kontroli zostały sformułowane wnioski **do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji** o:

Zdaniem NIK postulowane zmiany przyczynią się do poprawy transparentności i jawności działania administracji publicznej oraz zaufania obywateli do państwa i prawa w zakresie komunikowania o aktualnym statusie ogłoszonego aktu, ujednolicenia sposobu prowadzenia postępowań nadzorczych przez wojewodów (w szczególności w zakresie zawiadamiania o wszczęciu i zakończeniu postępowania nadzorczego) oraz wyeliminowania przypadków niejednakowej interpretacji aktów prawnych regulujących tę samą sferę działalności jednostek samorządu terytorialnego.

MSWiA poinformowało Izbę, że proceduje aktualnie projekt ustawy częściowo odpowiadający wskazanemu wnioskowi de lege ferenda.

https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/systemowe-i-organizacyjne-problemy-w-funkcjonowaniu-nadzoru-wojewodow-nad-samorzadami.html