



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.15.5.2025

Pan
Mirośław Augustyn
Starosta Tczewski

Starostwo Powiatowe w Tczewie
ul. Piaskowa 2
83-110 Tczew

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/052 – Funkcjonowanie nadzoru wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Tczewie, ul. Piaskowa 2, 83-110 Tczew (dalej: „Starostwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Augustyn, Starosta Tczewski, od 19 listopada 2018 r. (dalej: „Starosta”).
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego zadań związanych z realizacją przez wojewodów kompetencji nadzorczych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2025 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	Anna Koszykowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/84/2025 z 25 czerwca 2025 r. Monika Stępka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/136/2025 z 14 października 2025 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia pozytywnie wykonywanie w okresie objętym kontrolą zadań związanych z realizacją przez Wojewodę Pomorskiego (dalej: „Wojewoda”) kompetencji nadzorczych.

UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ

Pozytywną ocenę uzasadnia przede wszystkim terminowe przekazanie Wojewodzie 20 objętych badaniem uchwał Rady Powiatu Tczewskiego (dalej: „Rada Powiatu”) podlegających jego właściwości nadzorczej oraz niepodjęcie czynności na podstawie uchwały, której nieważność stwierdził Wojewoda, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą w Starostwie wykonywanie zadań związanych z realizacją przez Wojewodę kompetencji nadzorczych, w tym przekazywanie Wojewodzie uchwał Rady Powiatu zostało przypisane w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa³ Wydziałowi Rady, Zarządu i Rozwoju Powiatu (dalej: „Wydział Rozwoju Powiatu”).

Z wyjaśnień Starosty wynikało, że udzielanie Wojewodzie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania Powiatu, podejmowania działań związanych ze stwierdzeniem przez Wojewodę nieważności uchwał, wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa, wstrzymaniem wykonania uchwał, wezwaniem do podjęcia odpowiedniego aktu, nie zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa i nie przypisano żadnej komórce organizacyjnej ani stanowisku. Były one zwyczajowo realizowane przez Wydział Rozwoju Powiatu we współpracy z innymi komórkami merytorycznymi, w tym ściśle z zespołem Radców Prawnych.

Starosta wyjaśnił, że nie wystąpiły problemy w związku z realizacją przez Wojewodę kompetencji nadzorczych.

(akta kontroli str. 7-157, 161-162)

2. W okresie objętym kontrolą Starosta przekazał Wojewodzie do weryfikacji prawnej 113 uchwały Rady Powiatu, z których 22 stanowiły akty prawa miejscowego (w 2023 r. – 43 uchwały, w tym 10 aktów prawa miejscowego, w 2024 r. – 51 uchwał, w tym 10 aktów prawa miejscowego oraz w I półroczu 2025 r. – 19 uchwał, w tym dwa akty prawa miejscowego). Starosta w ww. okresie nie przekazał Wojewodzie uchwał Zarządu Powiatu ani zarządzeń. Ww. przekazane Wojewodzie uchwały nie były przepisami porządkowymi wydanymi na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy o SP⁴.

Analiza 20 wybranych uchwał Rady Powiatu podlegających właściwości nadzorczej Wojewody podjętych w okresie objętym kontrolą⁵ wykazała, że –

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Tczewie, załącznik do uchwały nr 123/367/2020 Zarządu Powiatu Tczewskiego z 17 grudnia 2020 r., ze zm., załącznik nr 1 do uchwały nr 301/844/2023 Zarządu Powiatu Tczewskiego z 23 listopada 2023 r.

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.).

⁵ Po osiem uchwał podjętych w latach 2023 i 2024 oraz cztery uchwały podjęte w I połowie 2025 r.

zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o SP – Starosta przedłożył je Wojewodzie (w ciągu od dwóch do siedmiu dni od dnia ich podjęcia).

(akta kontroli str. 167, 179-242)

3. W okresie objętym kontrolą do Starostwa od Wojewody nie wpłynęły żądania, na podstawie art. 77a ustawy o SP, udzielenia informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania Powiatu Tczewskiego.

(akta kontroli str. 243)

4. W latach 2023-2025 (I półrocze):

- jedna uchwała Rady Powiatu objęta była postępowaniem Wojewody w sprawie stwierdzenia jej nieważności. Dotyczyła ona zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości stanowiących własność Powiatu Tczewskiego, ich wydzierżawiania lub wynajmowania⁶. Postępowanie zostało zakończone wydaniem przez Wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego⁷ stwierdzającego nieważność uchwały w części z powodu podjęcia:
 - § 3 ust. 1 – określającego, że Zarząd Powiatu zbywa nieruchomości za zgodą Rady Powiatu – z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o SP, zgodnie z którym obowiązek uzyskania zgody rady istnieje jedynie do czasu uchwalenia zasad zbywania nieruchomości;
 - § 5 ust. 3 – określającego przypadki wyrażenia zgody przez Radę Powiatu na odstąpienie przez Zarząd Powiatu od przetargu – z istotnym naruszeniem art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁸ zgodnie z którym każdorazowe odstąpienie przez organ wykonawczy od przetargowego trybu zawarcia umowy najmu lub dzierżawy wymaga uzyskania zgody Rady Powiatu;
 - § 6 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 i 3 – określających utratę mocy dwóch uchwał Rady Powiatu i skreślających niektóre przepisy dwóch innych uchwał Rady Powiatu – z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP⁹ oraz § 90, § 91 ust. 1 w zw. z §143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁰;Powiat nie zaskarżył rozstrzygnięcia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”). Wojewoda wszczynając ww. postępowanie ani w jego toku nie wstrzymał wykonania uchwały;
- prowadzone były przez Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: „NSA”) dwie sprawy dotyczące skarg kasacyjnych Powiatu od wyroków WSA w sprawach ze skarg Wojewody na uchwały w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2021 rok¹¹ oraz w sprawie utworzenia

⁶ Uchwała Nr LV/313/2023 Rady Powiatu Tczewskiego z 28 marca 2023 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości stanowiących własność Powiatu Tczewskiego, ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony (dalej: „uchwała Nr LV/313/2023”).

⁷ Nr PN-II4131.30.2023.KJ z 28 kwietnia 2024 r.

⁸ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145).

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

¹⁰ tj. z dnia 29 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

¹¹ Uchwała Nr XXIV/161/2020 Rady Powiatu Tczewskiego z dnia 27 października 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Powiatu Tczewskiego z Organizacjami Pozarządowymi oraz Podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2021 rok.

placówki opiekuńczo-wychowawczej¹², w wyniku których oddalił skargi kasacyjne¹³. WSA stwierdził ich nieważność w całości¹⁴ z powodu podjęcia uchwał w trybie korespondencyjnym poza sesją, podczas gdy uchwały rady powiatu mogły być zgodnie z prawem przyjęte jedynie na sesji. Naruszało to art. 15 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy o SP w związku z art. 15 zxx ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu COVID¹⁵. Wykonanie uchwał nie zostało wstrzymane;

- WSA prowadził pięć spraw ze skarg innych podmiotów¹⁶ niż Wojewoda, z tego:
 - cztery sprawy ze skargi Prokuratora na uchwałę w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych i trzy uchwały zmieniające¹⁷. WSA stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych oraz uchwał zmieniających¹⁸ z powodu zaniechania ich opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym, pomimo, że stanowiły akty prawa miejscowego, co naruszało art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych¹⁹. Wyrok został zaskarżony do NSA (do 16 października 2025 r. sprawa była w toku);
 - jedną – ze skargi spółki na uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek²⁰. WSA stwierdził nieważność § 4 ust. 5 i 6²¹ tej uchwały z powodu nałożenia na podmiot dotowany obowiązków wykraczających poza ramy regulacji art. 26 ust. 2 i 3 oraz art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych²²;
- nie wystąpiły przypadki wskazania przez Wojewodę w uchwałach nieistotnych naruszeń prawa.

(akta kontroli str. 244-293, 295-341, 343-348, 351-359, 364, 388, 507-512)

5. Analiza działań podejmowanych w związku ze stwierdzeniem przez Wojewodę nieważności uchwały Nr LV/313/2023 w części wykazała, że uchwała nie była wykonywana w zakresie w jakim została stwierdzona nieważność. Uchwała obowiązywała w zakresie nieobjętym rozstrzygnięciem nadzorczym. Następnie

¹² Uchwała Nr XXIV/162/2020 Rady Powiatu Tczewskiego z dnia 27 października 2020 r. w sprawie utworzenia placówki opiekuńczo - wychowawczej oraz zmiany statutu Centrum Administracyjnego Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych w Tczewie.

¹³ Wyroki z 2 lutego 2023 r.: Sygn. akt III OSK 6721/21 oraz Sygn. akt III OSK 6719/21.

¹⁴ Wyroki z 22 lipca 2021 r.: Sygn. akt III SA/Gd 75/21 oraz Sygn. akt III SA/Gd 76/21.

¹⁵ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842).

¹⁶ Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Tczewie z 18 lipca 2023 r. oraz Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z 3 marca 2025 r.

¹⁷ Uchwała Nr XXV/190/2017 Rady Powiatu Tczewskiego z dnia 31 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży oraz uchwały Nr II/16/2018 z 12 grudnia 2018 r., Nr III/22/2018 z 21 grudnia 2018 r. i XXXVIII/235/2021 z 7 grudnia 2021 r. zmieniające ww. uchwałę.

¹⁸ Wyroki z 11 kwietnia 2024 r.: Sygn. akt III SA/GD 538/23, Sygn. akt III SA/GD 565/23, Sygn. akt III SA/GD 566/23 i Sygn. akt III SA/GD 567/23.

¹⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2002 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

²⁰ Uchwała Nr IX/54/2024 Rady Powiatu Tczewskiego z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania.

²¹ Wyrok z 12 sierpnia 2025 r. Sygn. akt I SA/Gd 239/25.

²² Dz. U. z 2025 r. poz. 439.

Radzie Powiatu przedłożono projekt uchwały zmieniającej²³, którą Rada podjęła 22 czerwca 2023 r.²⁴

Ponadto w związku z ww. wyrokami NSA:

- podjęto uchwałę nr LV/310/2023²⁵ regulującą kwestie określone w unieważnionej uchwale nr XXIV/162/2020;
- nie podjęto działań dotyczących programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2021 r., ponieważ w 2023 r. był on już zakończony, a zadania publiczne zrealizowane na podstawie umów cywilnoprawnych – rozliczone.

(akta kontroli str. 364, 360-363, 370-375, 381-387, 394-506)

6. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zadeklarowania przez organy Powiatu dokonania we własnym zakresie zmiany lub usunięcia wadliwej uchwały lub zarządzenia będące przedmiotem postępowania nadzorczego prowadzonego przez Wojewodę.

(akta kontroli str. 364)

7. Analiza opisanej w pkt 4 uchwały, której wykonanie – zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o SP – zostało wstrzymane z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, wykazała, że uchwała nie była wykonywana w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności.

Wojewoda przy wszczęciu lub w trakcie postępowania w sprawie nieważności uchwały opisanej w pkt 4 nie wstrzymał – na podstawie art. 79 ust. 2 ustawy o SP – jej wykonania.

(akta kontroli str. 246-292, 364, 370-375, 389-393)

8. W związku z niewskazaniem przez Wojewodę nieistotnego naruszenia prawa, w Starostwie nie podejmowano działań dotyczących takich wskazań.

(akta kontroli str. 388)

9. W okresie objętym kontrolą organy Powiatu nie zostały wezwane przez Wojewodę na podstawie art. 85a ustawy o SP do podjęcia odpowiedniego aktu.

(akta kontroli str. 152-157)

10. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły zarządzenia zastępcze Wojewody²⁶.

(akta kontroli str. 152-157)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

²³ 7 czerwca 2023 r. data przekazania projektu zmiany uchwały Zarządu Powiatu Tczewskiego - Radzie Powiatu.

²⁴ Uchwała nr LIX/336/2023 zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości stanowiących własność Powiatu Tczewskiego, ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

²⁵ w sprawie utworzenia placówki opiekuńczo-wychowawczej oraz zmiany statutu Centrum Administracyjnego Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Tczewie.

²⁶ Wydane w sprawach personalnych z zakresu art. 85a ustawy o SP oraz w sprawach z zakresu materialnego prawa administracyjnego (np. organizowania zgromadzeń cyklicznych).

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Gdańsk, 30 października 2025 r.

Kontroler

Monika Stępka

główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Tomasz Słaboszowski

/podpisano elektronicznie/