



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.9.2.2025

Pani
Anna Michalczuk
Starosta Żagański

Starostwo Powiatowe w Żaganiu
Ul. Dworcowa 39
68-100 Żagań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Żaganiu, ul. Dworcowa 39 68-100 Żagań, (dalej: <i>Starostwo Powiatowe</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Michalczuk, Starosta Żagański, od dnia 23 maja 2024 r. (dalej: <i>Starosta</i>) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Henryk Janowicz, Starosta Żagański, od 1 grudnia 2014 r. do 23 maja 2024 r.
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 i 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 Zielonej Górze
Kontroler	Katarzyna Smereczyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/48/2025 z 5.06.2025 r.

(akta kontroli str. 1-6)

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

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Organ wykonawczy Powiatu Żagańskiego na ogół prawidłowo wykonywał zadania przypisane jednostce samorządu terytorialnego³ związane ze sprawowaniem przez Wojewodę Lubuskiego⁴ funkcji nadzorczych.

Terminowo⁵ przedkładał Wojewodzie do nadzoru akty normatywne stanowione przez Powiat. Natomiast w zakresie realizacji obowiązku ogłaszania tych aktów, wśród badanych uchwał, jedna będąca aktem prawa miejscowego nie została przekazana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego⁶.

Zgodnie z żądaniami kontrolowany udzielał terminowo pełnych informacji o organizacji i funkcjonowaniu Powiatu, niezbędnych do wykonywania przysługujących Wojewodzie uprawnień nadzorczych.

W okresie objętym kontrolą w odniesieniu do uchwał podejmowanych przez Radę Powiatu Wojewoda stwierdził nieważność jednej uchwały, co wstrzymało jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności i nie wywołało skutków finansowych. Wobec trzech uchwał podjętych przez Radę Powiatu Wojewoda wniósł skargę do sądu administracyjnego wnosząc o stwierdzenie ich nieważności, przy czym skargi zostały przez sąd oddalone.

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

³ Dalej: *j.s.t.*

⁴ Dalej: *Wojewoda, organ nadzoru.*

⁵ Ustalono na próbie 20 uchwał podjętych przez Radę Powiatu w latach 2023-2025 (do 30 czerwca).

⁶ Dalej: *Dz. Urz. Woj. Lubus.*

Opis stanu
faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa Powiatowego⁷ zadania związane z realizacją przez Wojewodę kompetencji nadzorczych zostały przypisane Referatowi Administracyjno-Prawnemu⁸ (dalej: *Referat*) podległemu bezpośrednio Sekretarzowi Powiatu, w szczególności w zakresie przedkładania uchwał rady organom nadzoru i przekazywania ich do opublikowania w Dz. Urz. Woj. Lubus.

Wszystkie wnioski o ogłoszenie aktów w Dz. Urz. Woj. Lubus. oraz pisma z podjętymi przez Radę Powiatu uchwałami do nadzoru prawnego Wojewody przesyłane były w formie elektronicznej za pośrednictwem systemu informatycznego ePUAP.

Wysyłka podjętych przez Radę Powiatu uchwał do organu nadzoru, przedkładanie uchwał rady organom nadzoru i przekazywanie ich do opublikowania w Dz. Urz. Woj. Lubus. oraz wysyłanie uchwał, zarządzeń i ogłoszeń do publikacji przypisane zostało, zgodnie z zakresem obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, Inspektorowi zatrudnionemu w Referacie.

W zakresie udzielania Wojewodzie informacji i przesyłania danych dotyczących organizacji i funkcjonowania Powiatu odpowiedzi udzielały komórki merytoryczne odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań a pisma podpisywane były przez Starostę. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym przygotowaniem pism Zarządu nieprzypisanych określone wydziałowi lub jednostce organizacyjnej należało do zadań Referatu⁹.

W związku z realizacją przez Wojewodę kompetencji nadzorczych, kontrolowany wskazał następujący problem:

W dniu 14 maja 2024 r. wysłano do organu nadzoru uchwały: nr I.1.2024 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie stwierdzenia wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Żagańskiego oraz nr I.2.2024 2024 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie stwierdzenia wyboru Wiceprzewodniczących Rady Powiatu Żagańskiego. Przewodniczący Rady otrzymał z LUW z Wydziału Nadzoru i Kontroli pismo nr NK-I.4130.93.24.2024.DDud z dnia 28 maja 2024 r. z informacją, że uchwały te nie stanowią aktu woli Rady Powiatu Żagańskiego, z uwagi na fakt, że nie były głosowane przez radnych na sesji, nie podlegają badaniu przez organ nadzoru pod kątem zgodności z prawem. Następnie w dniu 29 maja 2024 r. pismem nr AO.711.10.2024 wysłaliśmy do organu nadzoru uchwały nr II.3.2024 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie stwierdzenia wyboru Starosty Żagańskiego, nr II.4.2024 w sprawie wyboru Wicestarosty Powiatu Żagańskiego i nr II.5.2024 w sprawie stwierdzenia wyboru członków Zarządu Powiatu Żagańskiego. Wybór Przewodniczącego Rady

⁷ Wprowadzonym uchwałą Nr 29.2024 Zarządu Powiatu Żagańskiego z dnia 9 sierpnia 2024 r., poprzednio uchwałą Zarządu Powiatu nr 486/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r. oraz uchwałą nr 27/2024 z dnia 29 lipca 2024 r.

⁸ W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa z 29 grudnia 2022 r. zadania przypisane były Referatowi Administracji, Obsługi, Polityki społecznej i Rozwoju.

⁹ W poprzedniej regulacji organizacyjnej Referatowi Administracji, Obsługi, Polityki Społecznej i Rozwoju.

i Wiceprzewodniczących Rady, a następnie Starosty, Wicestarosty i Członków Zarządu nastąpił w głosowaniu tajnym na sesjach Rady Powiatu, w związku z powyższym sporządzono uchwały w sprawie stwierdzenia wyboru odpowiednio Przewodniczącego Rady, Wiceprzewodniczących Rady, Starosty, Wicestarosty i Członków Zarządu, po wysłaniu tych uchwał do organu nadzoru otrzymaliśmy informację, że dwie pierwsze uchwały nie będą badane pod kątem zgodności z prawem, a następne zostały bez odpowiedzi, w związku z tym nie posiadamy w aktach informacji od organu nadzoru, czy uchwały stwierdzające wybór na poszczególne funkcje mogą stanowić oficjalny dokument. Natomiast posiadamy opinię naszej obsługi prawnej, że należało taki dokument jak uchwała sporządzić.

Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego wyjaśnił, że: *Podstawą do wysłania wskazanego w Pani wystąpieniu pisma z dnia 28 maja 2024 r. nr NK-I.4130.93.24.2024.DDud do Starostwa Powiatowego w Żaganiu były przepisy art. 76 ust. 1 i 2, art. 77a i art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z wymienionymi przepisami nadzór nad działalnością powiatu sprawuje Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa (art. 76 ust. 1). Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność powiatu tylko w przypadkach określonych ustawami (art. 76 ust. 2). Organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania powiatu, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych (art. 77a). Starosta zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu dwóch dni od ich podjęcia (art. 78 ust. 1). (...) W związku z ww. pismem nie wszczęto postępowania nadzorczego w sprawie, nie wydano również wskazania nadzorczego (...). Wskazane w przedmiotowym piśmie uchwały nie były głosowane przez radnych na sesji. Z transmisji obrad Rady Powiatu Żagańskiego wynikało, że ww. akty nie były głosowane, a jedynie odczytano ich treść. Nie jest bowiem uchwałą w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie powiatowym akt, który co prawda nosi nazwę „uchwała”, natomiast nie był poddany głosowaniu. Z tej przyczyny, nie podlegały one badaniu przez organ nadzoru pod kątem ich zgodności z prawem, a tym samym nie było podstaw do przeprowadzenia postępowania nadzorczego przez organ nadzoru ani zastosowania jakiegokolwiek środka nadzorczego. Przy czym zaznaczyć należy, że w przypadku wyboru Przewodniczącego, jak i Wiceprzewodniczących Rady Powiatu Żagańskiego organ nadzoru nie kwestionuje skutecznego wyboru piastunów tych funkcji.*

(akta kontroli str. 7-24, 591-613)

2. W latach 2023-2025 (do 30 czerwca) Starostwo Powiatowe przedłożyło Wojewodzie 141 uchwał podjętych przez Radę Powiatu, w tym 25 uchwał stanowiących akty prawa miejscowego. W poszczególnych latach objętych kontrolą przedłożono: w 2023 r. 52 uchwały (w tym 13 stanowiących akty prawa miejscowego, w 2024 r. 74 uchwały (w tym 10 stanowiących akty prawa miejscowego), w 2025 r. (do 30 czerwca) 15 uchwał (w tym 2 stanowiące akty prawa miejscowego). Żadna z podjętych uchwał nie była aktem porządkowym.

Analiza losowo wybranych 20 uchwał Rady Powiatu (w tym 11 będących aktami prawa miejscowego) podlegających właściwości nadzorczej Wojewody wykazała,

że przekazywano je do organu nadzoru w ciągu 7 dni od ich podjęcia zgodnie z art. 78 ust. 1 o samorządzie powiatowym¹⁰ przy pomocy platformy internetowej ePUAP.

Podjęte przez Radę Powiatu uchwały¹¹ będące aktami prawa miejscowego przekazywane były do publikacji w Dz. Urz. Woj. Lubus., za wyjątkiem jednej, stanowiącej tekst jednolity uchwały¹², co szerzej zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1.

(akta kontroli str. 25-143)

3. W okresie objętym kontrolą Wojewoda na podstawie art. 77a ustawy o SP skierował do Powiatu 18 żądań informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania j.s.t., niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych. Żądania najczęściej dotyczyły: przyjmowania skarg i wniosków (trzy żądania), prac nad regulaminem określającym wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz nauczycielskich dodatków mieszkaniowych dla nauczycieli jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat (trzy żądania), przesłania uzasadnień do uchwał (dwa żądania), działania Rady Powiatu w przedmiocie udzielenia odpowiedzi na skargę (dwa żądania).

Szczegółowa analiza pięciu spraw dotyczących żądania informacji w zakresie:

- przesłania dokumentów potwierdzających przekazanie projektu programu¹³ do zaopiniowania m.in. Zarządowi Województwa Lubuskiego, otrzymania opinii i uzgodnień oraz przesłania uzasadnienia do uchwały¹⁴, z terminem realizacji do 16 stycznia 2023 r.; pełna odpowiedź na pismo została przekazana w dniu 13 stycznia 2023 r.¹⁵;
- przesłania protokołu z sesji Rady, na której odbyła się debata nad raportem o stanie powiatu oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy do udziału nad raportem o stanie powiatu zgłosili się mieszkańcy i czy zabierali głos w debacie nad raportem, z terminem odpowiedzi do 5 lipca 2023 r.¹⁶; pełna odpowiedź została przekazana w dniu 3 lipca 2023 r.¹⁷;
- przekazania projektów uchwał, które były przedmiotem prac komisji, projektów uchwał, które zostały przekazane Radym Powiatu przed sesją, protokołu sesji z dnia 30 września 2024 r., a także prośba o wyjaśnienie rozbieżności dotyczącej przepisów o wejście w życie przyjętych uchwał,

¹⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2024 r. poz. 107, ze zm., dalej: *ustawa o SP*.

¹¹ Badanie przeprowadzono wśród 11 uchwał będących aktami prawa miejscowego podlegających próbie.

¹² Uchwała XLIII.11.2024 z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie zasad- udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na terenie powiatu żagańskiego.

¹³ Program ochrony środowiska dla Powiatu Żagańskiego na lata 2022-2025 z perspektywa do roku 2030 wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko.

¹⁴ Pismo NK-I.4130.93.31.2022 z 10 stycznia 2023 r.

¹⁵ Pismo AO.0711.2.2023 z 13 stycznia 2023 r.

¹⁶ Pismo NK-I.4130.93.14.2023.DDud z 27 czerwca 2023 r.

¹⁷ Pismo AO.0711.16.2023 z 3 lipca 2023 r.

z terminem odpowiedzi do 30 października 2024 r.¹⁸. Odpowiedź została udzielona 31 października 2024 r. i dotyczyła tylko części żądania, tj. rozbieżności dotyczącej przepisów o wejściu w życie uchwalonych w dniu 30 września 2024 r. uchwał, przy czym na ponowne wezwanie Wojewody z 6 listopada 2024 r. udzielono pełnej odpowiedzi 8 listopada 2024 r.

- wycofania wniosków o publikację uchwał z Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, w związku z wadami, jakie dostrzegł organ nadzoru w trakcie ich weryfikacji¹⁹, bez wskazania terminu realizacji pisma; prośba o wycofanie publikacji przez Starostwo Powiatowe została przesłana do LUW w dniu 8 stycznia 2025 r.²⁰;
- analizy skarg i wniosków przyjętych i załatwionych w 2024 r. przez Starostę, Zarząd Powiatu i Radę Powiatu²¹ z terminem przekazania informacji do 17 marca 2025 r. na drukach stanowiących załączniki do pisma. Powiat udzielił pełnej odpowiedzi w dniu 13 marca 2025 r.²².

(akta kontroli str. 144-190)

4. W okresie objętym kontrolą:

- wobec jednej uchwały Rady Powiatu²³ Wojewoda wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności; postępowanie zakończyło się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego częściową nieważność uchwały²⁴ oraz wstrzymaniem jej wykonania z mocy prawa;
- trzy uchwały podjęte przez Radę Powiatu zostały zaskarżone przez Wojewodę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. (dalej: WSA), wszystkie trzy skargi zostały oddalone;
- trzy uchwały podjęte przez Radę Powiatu zostały zaskarżone do WSA przez Prokuratora Regionalnego w Poznaniu.

Ponadto wykonanie żadnej z podjętych w latach 2023-2025 (30 czerwca) przez Radę Powiatu uchwał nie zostało wstrzymane przez Wojewodę²⁵ lub sąd, a także w przypadku żadnej z uchwał Wojewoda nie stwierdził nieistotnego naruszenia prawa (nie wydał wskazania nadzorczego).

(akta kontroli str. 191-192, 398-399, 590)

5. Uchwała nr XL.3.2023 Rady Powiatu z dnia 18 października 2023 r., wobec której Wojewoda wszczął w dniu 31 października 2023 r. postępowanie

¹⁸ NK-I.4130.93.53.2024.DDud z 29 października 2024 r.

¹⁹ PismoNK-I.4130.93.53.2024.DDUkd z 3 stycznia 2025 r.

²⁰ Pismo AP.0711.1.2025 z 8 stycznia 2025 r.

²¹ Pismo NK-VII.140.8.2025 z 28 lutego 2025 r.

²² Pismo AP.150.1.2025.EJ z 13 marca 2025 r.

²³nr XL.3.2023 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 18 października 2023r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Żagański.

²⁴Zawiadomienie o wszczęciu postępowania z dnia 31 października 2023 r. znak nr NK-I.4131.131.2023, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 16 listopada 2023 r., opublikowane w Dz. Urz. Woj. Lubus. z 2024 r. poz. 307 w dniu 22 stycznia 2024 r.

²⁵ Tylko wstrzymanie z mocy prawa - zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

nadzorcze zakończyła się wydaniem w dniu 16 listopada 2023 r. rozstrzygnięcia stwierdzającego jej nieważność w części, tj.: § 3 ust. 1, § 3 ust. 3, § 5 ust. 3, § 6 ust. 3 i 4, § 6 ust. 6, § 8 ust. 2 i 3, § 10 ust. 3 załącznika uchwały, tj. Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Żagański stanowiącego załącznik do ww. uchwały²⁶.

Organ nadzoru stwierdził, że ww. narusza prawo, tj. art. 30 ust. 2, art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela²⁷, art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe²⁸, art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²⁹ oraz § 5 i 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagradzania zasadniczego oraz wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy³⁰. W podjętej uchwale Rada Powiatu istotnie naruszyła prawo:

- określając „wysokość środków finansowych na dodatki motywacyjne” (§ 3 ust. 1 regulaminu), a nie „wysokość stawek dodatku motywacyjnego” – ta została bowiem określona w § 5 ust. 1 regulaminu. *W ramach upoważnienia ustawowego nie mieści się kompetencja organu stanowiącego do ustalania wysokości puli środków finansowych przeznaczanych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli;*
- przy określaniu szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego (§ 3 ust. 3 regulaminu), które wynikały wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tj. określały od czego uzależniona jest wysokość dodatków;
- przekraczając delegację ustawową poprzez określenie w regulaminie terminów wypłaty dodatków dla nauczycieli: motywacyjnego (§ 5 ust. 3), funkcyjnego (§ 6 ust. 6) oraz za wysługę lat (§ 10 ust. 3) z góry, podczas gdy termin ten wynika z przepisów powszechnie obowiązujących (art. 39 ust. 3 Karty Nauczyciela), oraz określenie kiedy i od jakiego momentu przysługuje dodatek funkcyjny (§ 6 ust. 3 i 4 regulaminu), co stanowiło powtórzenie przepisów ustawowych w tym zakresie;
- ustalając dodatki za pracę w trudnych warunkach *odwołujące się do godzinowej stawki wynagrodzenia zasadniczego jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku za trudne lub uciążliwe warunki pracy* - § 8 ust 2 i 3 regulaminu, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i zasady równego traktowania. Wojewoda wskazał, że kwota bazowa będąca podstawą naliczenia dodatku za warunki pracy w trudnych warunkach powinna być jednolita dla wszystkich nauczycieli pracujących w warunkach trudnych lub uciążliwych.

Uchwała miała wejść w życie po 14 dniach od opublikowania w Dz. Urz. Woj. Lubus., tj. od dnia 4 listopada 2023 r.³¹. Rozstrzygnięcie nadzorcze zostało

²⁶ Dalej: *Regulamin*.

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 1043, ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 755, ze zm.

³¹ https://dzienniki.luw.pl/WDU_F/2023/2550/akt.pdf

doręczone w dniu 16 listopada 2023 r. Tym samym wypłata składników wynagrodzenia wypłacanych z góry, nastąpiła w oparciu o uchwałę nr XX.1.2016 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 17 listopada 2016r. *w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz nauczycielskich dodatków mieszkaniowych dla nauczycieli jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Żagański.*

Starosta wyjaśniła: *Zapisy uchwały w stosunku do których stwierdzono nieważność nie wywołały skutków finansowych. W stosunku do tych paragrafów stosowano stawki zgodnie z Uchwałą nr XX.1.2016 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 17.11.2016 r. (zgodnie z zasadą praw nabytych). 3.04.2024 roku utraciła moc uchwała RP nr XL.3.2023, w związku z podjęciem nowej Uchwały nr XLIII.9.2024 z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych składników wynagradzania nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Żagański.*

Po konsultacjach ze związkami zawodowymi w dniu 28 lutego 2024 r. podjęto uchwałę nr XLIII.9.2024, która została opublikowana w Dz. Urz. Woj. Lubus.³² w dniu 20 marca 2024 r. i weszła w życie z dniem 4 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 191, 618-642)

Trzy uchwały podjęte w dniu 30 września 2024 r. przez Radę Powiatu :

- nr V.2.2024 w sprawie przyjęcia „Powiatowego Programu Korekcyjno-Edukacyjnego dla Osób Stosujących Przemoc Domową w Powiecie Żagańskim, na lata 2024-2028”,
- nr V.3.2024 w sprawie przyjęcia „Powiatowego programu profilaktycznego udzielania specjalistycznej pomocy w zakresie promowania i wdrażania prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą domową w powiecie żagańskim, na lata 2024-2028”,
- nr V.4.2024 w sprawie przyjęcia „Powiatowego Programu Psychologiczno-Terapeutycznego dla osób Stosujących Przemoc Domową w Powiecie Żagańskim, na lata 2024-2028”,

w dniu 23 stycznia 2025 r. zostały zaskarżone w całości przez Wojewodę, który wniósł o stwierdzenie ich nieważności do WSA.

Wojewoda zarzucał zaskarżonym uchwałom naruszenie art. 2 oraz art. 7 Konstytucji oraz art. 13 ust. 1 ustawy o SP, poprzez przyjęcie zaskarżonych uchwał przez preredagowanie w nich § 3 i dokonanie przed podpisaniem przez Przewodniczącego Rady zmian z „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia” na „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego” oraz skierowanie uchwał, które nie były przyjęte przez Radę Powiatu do obrotu prawnego poprzez przekazanie ich Wojewodzie w celu publikacji w Dz. Urz. Woj. Lubus., przedłożenie ich w trybie art. 78 ust. 1 ustawy o SP w celu nadzoru nad nimi oraz udostępnienie ich w zbiorze „Akty prawne” dostępnym w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego.

³² Poz. 894. https://dzienniki.lubus.pl/WDU_F/2024/894/akt.pdf

WSA po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 27 marca 2025 r. na uchwałę nr V.2.2024 (sygn. akt II SA/Go 111/2025), w dniu 2 kwietnia 2025 r. na uchwałę nr V.3.2024 (sygn. akt II SA/Go 142/2025) oraz w dniu 23 kwietnia 2025 r. na uchwałę nr V.4.2024 (sygn. akt SA/Go 143/2025), oddalił skargę Wojewody, stwierdzając w uzasadnieniach, że zaskarżone uchwały zostały podjęte w sposób zgodny z przepisami prawa. Podjęte uchwały zostały uchwalone w sposób zgodny z przedłożonymi Radzie Powiatu projektami i nie stanowiły istotnego naruszenia prawa. Zdaniem WSA przedłożone Wojewodzie uchwały nie odzwierciedlały ich faktycznej treści, ale zmiany jakie zostały w nich dokonane nie miały wpływu na treść przyjętych uchwał.

(akta kontroli str. 192-397)

6. Prokurator Regionalny w Poznaniu złożył do WSA skargi na uchwałę nr II.18.2014 Rady Powiatu z dnia 16 grudnia 2014 r.³³, na uchwałę nr III.12.2018 Rady Powiatu z dnia 5 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr II.18.2014 z dnia 16 grudnia 2014 r.³⁴ oraz na uchwałę nr XXVII.8.2021 Rady Powiatu z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr II.18.2014 Rady Powiatu z dnia 16 grudnia 2014 r.³⁵.

Wszystkie zaskarżone uchwały dotyczyły zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych uchwał w całości oraz rozpoznawanie skarg w trybie uproszczonym. Powyższym uchwałom zarzucił istotne naruszenie prawa, w szczególności art. 21 ust. 4 w zw. z art. 40 ust. 1 i art. 44 ustawy o SP, w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁶ oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji poprzez niezasadne zaniechanie opublikowania uchwał, stanowiących akty prawa miejscowego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co przyczyniło się do niewywołania skutków prawnych.

WSA na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 listopada 2024 r. (sygn. akt II SA/Go 388/24) w sprawie skargi na uchwałę nr II.18.20124, na uchwałę nr XXVII.8.2021 (sygn. akt. II SA/Go 389/24) oraz na uchwałę nr II.12.2018 (sygn. akt II SA/Go 390/24) stwierdził nieważność zaskarżonych uchwał.

Powiat od wyroków złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁷ za pośrednictwem WSA, który odrzucił skargę kasacyjną wobec niezuzupełnienia w wyznaczonym terminie braku formalnego skargi kasacyjnej, tj. pełnomocnictwa procesowego do reprezentowania organu w postępowaniu zainicjowanym skargą kasacyjną udzielonego pełnomocnikowi przez Starostę Żagańskiego. Sąd uwzględnił przy tym, iż w okolicznościach przedmiotowej sprawy zastosowanie znajduje *per analogiam* uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. (sygn. akt I OPS 3/12). Zgodnie z jej treścią w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność

³³ Skarga z 28 czerwca 2024 r., znak 2007-4.Pa.24.2024.

³⁴ Skarga z 28 czerwca 2024 r., znak 2007-4.Pa.35.2024.

³⁵ Skarga z 28 czerwca 2024 r., znak 2007-4.Pa.34.2024.

³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej: *ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych*.

³⁷ Dalej: *NSA*.

procesową ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej. Zażalenie na powyższe postanowienia wniosła Rada Powiatu Żagańskiego, reprezentowana przez radcę prawnego.

NSA na posiedzeniu:

- w dniu 15 maja 2025 r. (sygn. akt III OZ 225/25, wyrok WSA sygn. akt II SA/Go 390/24),
- w dniu 30 maja 2025 r. (sygn. akt III OZ 247/25, wyrok WSA, sygn. akt II SA/Go 389/24,
- w dniu 11 czerwca 2025 r. (sygn. akt III OZ 307/25, wyrok WSA sygn. akt II SA/Go 388/24),

oddalił zażalenia.

W okresie od maja 2022 r. do sierpnia 2024 r., tj. do momentu wejścia w życie nowej uchwały Rady Powiatu *w sprawie ustalania zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Powiatu Żagańskiego*³⁸ 25 radnych pobrało świadczenia w łącznej kwocie 1 173 792,83 zł³⁹.

Starosta wyjaśniła: *w czasie podjęcia przez Radę Powiatu Żagańskiego zaskarżonych uchwał, w których zostało zawarte sformułowanie że „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia” Organ nie kwalifikował uchwał, w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Organ w tym czasie uznał bowiem, iż uchwała taka nie należała do kategorii aktów normatywnych, lecz była aktem skierowanym do zindywidualizowanej grupy osób, tj. radnych Powiatu Żagańskiego. Takie stanowisko prezentował również organ nadzoru w ukształtowanej praktyce, albowiem pojęcie aktów prawa miejscowego, nie było i nie jest zdefiniowane (...). W ostatnim czasie wypracowano pogląd, aprobowany obecnie w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, zgodnie z którym uchwały w przedmiocie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych stanowią akt prawa miejscowego. W ślad za tym stanowiskiem organu nadzoru, tj. Wojewoda Lubuski za pośrednictwem Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp., zmienił swoje stanowisko i pismem z dnia 27 września 2023r., powiadomił Organ o konieczności ogłaszania uchwały dotyczącej diet radnych samorządowych w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego jako aktu prawa miejscowego. W konsekwencji bowiem warunkiem ich wejścia w życie jest ich ogłoszenie w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.(...) Zarząd Powiatu przeanalizował podstawy prawne i status Radnego oraz skalę i wartość pobranych diet, biorąc pod uwagę skalę 25 radnych i wartość świadczeń ponad 1.100.000,00 zł (za 3 lata wstecz) oraz moralne przesłanki obecnego Zarządu Powiatu, na dzień dzisiejszy nie podjęto decyzji o egzekwowaniu kwot diet pobranych na podstawie zaskarżonych uchwał. (...) Są to osoby w podeszłym wieku, jedna osoba nie żyje, kilka było radnymi od początku istnienia powiatu byli nagradzani za wieloletnią pracę na rzecz samorządów. Wszyscy radni pracowali w komisjach, sesjach i w swoich okręgach wyborczych.*

(akta kontroli str. 399-589, 591-599)

³⁸ Nr IV.4.2024 z dnia 29 lipca 2024 r.

³⁹ Radni Powiatu w okresie V-XII.2022 r. pobrali świadczenia na kwotę 340 848,56 zł, w 2023 r. na kwotę 511 272,84 zł, a w okresie I-VIII.2024 r. 321 671,43 zł.

7. W okresie objętym kontrolą wstrzymano wykonanie jednej uchwały⁴⁰, w zakresie objętym stwierdzeniem jej nieważności, z mocy prawa zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o SP, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, tj. z dniem 16 listopada 2023 r.⁴¹. W okresie od 16 listopada 2023 r. do 3 kwietnia 2024 r. nie wykonywano ww. uchwały w zakresie objętym stwierdzeniem jej nieważności.

Starosta wyjaśniła: *W okresie od 16.11.2023 r. do dnia 3.04.2023 r. nie wprowadzono zmian wynagrodzeń w szczególności dodatków motywacyjnych i za pracę w warunkach trudnych i uciążliwych, które zostały uznane za nieważne przez organ nadzoru.*

Dyrektor Powiatowego Centrum Usług Wspólnych⁴² wyjaśniła: *Wyплаты dodatku motywacyjnego od dnia 1 stycznia 2024 r. dokonywane były na podstawie obowiązujących i niezakwestionowanych przez organ nadzoru przepisów Uchwały Nr XL.3.2023 (...).*

Dodatki za pracę w trudnych warunkach do marca 2024 wypłacane były na podstawie zapisów z uchwały nr XX.1.2016 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 17 listopada 2016 natomiast po 3 kwietnia 2024 na podstawie uchwały nr XLIII.9.2024 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Żagański.

akta kontroli str. 191, 618-646)

8. W związku z niewskazaniem przez Wojewodę w okresie objętym kontrolą nieistotnego naruszenia prawa w przekazanych do nadzoru uchwałach, w Starostwie nie podejmowano działań dotyczących takich wskazań⁴³.

(akta kontroli str. 590)

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

(akta kontroli str. 591-593)

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

(akta kontroli str. 591-593)

⁴⁰ Uchwała nr XL.3.2023 Rady Powiatu z dnia 18 października 2023 r.

⁴¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego NK-I.4131.131.2023.

⁴² Zgodnie ze statutem Powiatu przyjętego uchwałą nr XXXVI.1.2018 z dnia 26 września 2018 r., zmienionego uchwałą XXVIII.3.2022 z dnia 18 lutego 2022 r., uchwałą nr XXV.5.2021 z dnia 5 października 2021 r. oraz uchwałą nr XVI.5.2020 z dnia 26 września 2020 r. obsługuje 18 jednostek organizacyjnych Powiatu.

⁴³ Oprócz wskazanego w rozstrzygnięciu nadzorczym NK-I.4131.131.2023 z dnia 16 listopada 2023 r. zapisów uchwały nr XL.3.2023 z dnia 18 października 2023 r., których zapisy o stwierdzeniu nabycia dodatku, przyznania dodatku (§ 3 ust. 3, § 4, § 7 ust. 1 i 2 uchwały) stanowiły czynność z zakresu prawa pracy i były regulowane przepisami rangi ustawowej oraz nieprawidłowo określono podmiot (§ 6 ust. 2 pkt 2 uchwały), który mógł zastąpić dyrektora szkoły trakcie jego nieobecności, szczególnie w placówkach w których nie utworzono stanowiska wicedyrektora szkoły osobą taką miał, zgodnie z prawem oświatowym organ prowadzący.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowości:

Starostwo Powiatowe nie przesłało do publikacji w formie obwieszczenia w Dz. Urz. Woj. Lubus. uchwały Rady Powiatu nr XLIII.11.2024 z dnia 28 lutego 2024 r.⁴⁴, co było niezgodne z art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴⁵, zgodnie z którym tekst jednolity aktu normatywnego ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono.

Starosta wyjaśniła: *W dniu 29 lutego 2024 r. wysłano pismem nr AO.0711.4.2024 do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego wniosek o ogłoszenie aktów w Dzienniku Urzędowym Województwa podjętych na sesji Rady Powiatu Żagańskiego w dniu 28 lutego 2024 r. Natomiast nie wysłano w tym zestawieniu obwieszczenia, którego treść zgodnie z uchwałą nr XLIII.11.2025 Rady Powiatu Żagańskiego w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie powiatu żagańskiego, które winno być opublikowane w Dzienniku Urzędowym. Najprawdopodobniej stało się to w wyniku pomyłki lub niedopatrzenia, gdyż wysyłając dokumenty przez system Legislador dodaje się pliki z komputera, być może przez niedopatrzenie plik z ww. wymienioną uchwałą nie załączył się, a pracownik nie zauważył tego błędu, nie posiadamy w Starostwie Powiatowym systemu, który by monitorował takie błędy.*

(akta kontroli str. 126-143, 591-592, 598)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie formułuje uwag, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek Przekazywanie uchwalonych aktów normatywnych do publikacji w Dz. Urz. Woj. Lubus. niezwłocznie po ich podjęciu przez Radę Powiatu.

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 Zielonej Górze. 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.

⁴⁴ W sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskiej lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na terenie powiatu żagańskiego.

⁴⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej: *ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych*.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, 29 października 2025 r.

Kontroler

Katarzyna Smereczyńska
Specjalista k. p.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Zielonej Górze
p. o. Wicedyrektor
Mariusz Kniat

/podpisano elektronicznie/