



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 26 stycznia 2023 r.

Poz. 673

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.39.2023.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)

stwierdzam nieważność

§ 3. ust. 1 i § 5 ust. 2 załącznika do uchwały Nr V/XLIV/308/2022 Rady Powiatu w Łobzie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie utworzenia placówki opiekuńczo – wychowawczej Dom Dziecka Nr 2 w Łobzie i nadania jej statutu.

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Powiatu w Łobzie podjęła uchwałę Nr V/XLIV/308/2022 w sprawie utworzenia placówki opiekuńczo – wychowawczej Dom dziecka Nr 2 w Łobzie. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 30 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że w ww. części w stopniu istotnym narusza on obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Materialnoprawną podstawę przedmiotowego aktu stanowi m.in. art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹⁾, zgodnie z którym *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*. Statut jednostki budżetowej – o czym stanowi art. 12 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy - nadaje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei, w myśl art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²⁾ *Instytucjonalna piecza zastępcza jest sprawowana w formie placówki opiekuńczo-wychowawczej*. Na podstawie zaś art. 93 ust. 2 tej ustawy *Placówkę opiekuńczo-wychowawczą prowadzi powiat lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania na podstawie art. 190*.

Nie budzi wobec tego wątpliwości kompetencja Rady Powiatu w Łobzie do podjęcia uchwały w przedmiocie nadania statutu placówce opiekuńczo – wychowawczej Dom Dziecka Nr 2 w Łobzie.

W niniejszej sprawie niesporne jest, że uchwała wydana w oparciu o regulację art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej³⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły⁴⁾. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień

¹⁾ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.).

²⁾ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r., poz. 447 z późn. zm.).

³⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴⁾ Wyrok WSA w Opolu z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II SA/Op 215/20.

zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, a tym bardziej modyfikować przepisów w nich zamieszczonych.

Analiza treści przedmiotowego Statutu prowadzi do wniosku, że wprowadzenie normuje ona wszystkie wymienione w art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych kwestie, jednak zawiera on postanowienia, które pozostają w sprzeczności z przepisami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

I tak, w §3 ust. 1 Statutu Domu Dziecka Nr 2 w Łobzie organ stanowiący Powiatu Łobeskiego zawarł zapis: *Nadzór nad przestrzeganiem standardu wychowania i opieki oraz nad jakością działań a także nad przestrzeganiem standardu usług świadczonych przez Placówkę i nad zgodnością zatrudniania pracowników Placówki z wymaganiami kwalifikacyjnymi, sprawuje Wojewoda Zachodniopomorski.*

Dokonując oceny legalności ww. regulacji, wskazać trzeba, że ustawodawca w art. 186 pkt 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, przypisał wojewodzie, w zakresie realizacji zadań wymienionych w kwestionowanym przepisie, funkcje kontrolną, a nie nadzorczą. Zgodnie bowiem z ww. przepisem ustawy *Do zadań wojewody należy kontrola nad:*

- a) realizacją zadań z zakresu wspierania rodziny, pieczy zastępczej, usamodzielnień pełnoletnich wychowanków i adopcji wykonywanych przez:
 - jednostki samorządu terytorialnego,
 - jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej - zwane dalej "kontrolowanymi jednostkami".
- b) zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej z wymaganiami kwalifikacyjnymi.

Z powyższego wywieść należy, że Rada Powiatu w Łobzie dokonała modyfikacji przywołanego przepisu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej do czego nie była uprawniona. Wskazać należy, że w nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że nadzór jest pojęciem szerszym od pojęcia kontroli, ponieważ obejmuje nie tylko kontrolę, ale i prawo wydawania zarządzeń i poleceń mających na celu usunięcie stwierdzonych braków i uchybień⁵⁾. Kontrola traktowana jest zaś jako funkcja samoistna i w założeniu nie zawierająca w sobie elementów władczych, a jej istota tkwi w sprawdzaniu i ocenianiu określonej działalności lub jakiegoś stanu. Ponadto, należy zauważyć, że szczegółową treść nadzoru, a w tym zasięg możliwości władczej ingerencji, wyznaczają przepisy prawa. Funkcja nadzoru jest ściśle limitowana prawem tak co do zakresu przedmiotowego relacji nadzorczej, jak i w odniesieniu do jej składników przedmiotowych, a zwłaszcza kryteriów wkraczania i środków oddziaływania na podmiot nadzorowany⁶⁾.

Z tych samych względów należało wyeliminować z treści Statutu Domu Dziecka Nr 2 w Łobzie zapis § 5 ust. 2, ponieważ Rada Powiatu w Łobzie dokonała nim kolejnej modyfikacji przepisu ustawowego. Zgodnie z jego brzmieniem *Dyrektor Centrum kieruje działalnością Placówki przy pomocy wychowawców zatrudnionych w placówce.*

Tymczasem ustawodawca w art. 97 ust. 1a cyt. ustawy w sposób odmienny niż zrobiła to Rada unormował zagadnienie związane z kierowaniem placówką opiekuńczo – wychowawczą, w sytuacji, gdy to dyrektor centrum obsługi placówek opiekuńczo – wychowawczych został wyznaczony do pełnienia również funkcji dyrektora placówki obsługiwanej (z czym mamy do czynienia w niniejszej sprawie - § 2 ust. 1 pkt 2 ww. Statutu). Przesądził w nim bowiem, że *W przypadku zapewnienia wspólnej obsługi placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego na podstawie przepisów o samorządzie powiatowym placówką opiekuńczo-wychowawczą może kierować dyrektor jednostki obsługującej, która prowadzi wspólną obsługę, przy pomocy wyznaczonego w poszczególnych placówkach opiekuńczo-wychowawczych wychowawcy.*

W związku z powyższym, z uwagi na wadliwą treść przepisów § 3 ust. 1 i §5 ust. 2 załącznika do uchwały Nr V/XLIV/308/2022 Rady Powiatu w Łobzie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie utworzenia placówki

⁵⁾ Por. J. Filipek, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2001, s. 217; M. Jaroszyński, Prawo administracyjne, Warszawa 1952, s. 165.

⁶⁾ Kontrola administracji publicznej, J. Jagielski, Wydawnictwo prawnicze Warszawa 1999.

opiekuńczo – wychowawczej Dom Dziecka Nr 2 w Łobzie i nadania jej statutu, stwierdzenie ich nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI