



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 22 lipca 2025 r.

Poz. 3330

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.241.2025.AKS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 21 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, poz. 1907)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 5 i § 4 ust. 2 Załącznika do uchwały Nr XIII/92/2025 Rady Powiatu w Wałczu z dnia 17 czerwca 2025 r. w sprawie utworzenia Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej „Przyjazna Przystań” w Wałczu i nadania statutu.

Uzasadnienie

W dniu 17 czerwca 2025 r. Rada Powiatu w Wałczu podjęła uchwałę Nr XIII/92/2025 w sprawie utworzenia Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej „Przyjazna Przystań” w Wałczu i nadania statutu. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 23 czerwca 2025 r.

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*. W świetle powyższego kompetencja Rady Powiatu w Wałczu do podjęcia uchwały Nr XIII/92/2025 nie budzi wątpliwości, niemniej jednak w toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że przepisy § 2 ust. 5 i § 4 ust. 2 Załącznika do ww. aktu naruszają obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym.

W niniejszej sprawie niesporne jest, że podjęta uchwała stanowi akt prawa miejscowego, mając na względzie fakt, że określa ona sposób wykonywania zadań przez Placówkę Opiekuńczo-Wychowawczą „Przyjazna Przystań” w Wałczu na rzecz społeczności lokalnej. Akt prawa miejscowego, zaliczany jest 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 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

¹⁾ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).

²⁾ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 49).

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

⁴⁾ Wyrok NSA z dnia 26.03.2024 r., sygn. akt: III OSK 3629/21, LEX nr 3706031.

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 § 2 ust. 5 Statutu Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej „Przyjazna Przystań” w Wałczu organ stanowiący 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 wymaganymi kwalifikacjami.*

Mając na względzie powyższe – Rada Powiatu w Wałczu 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 podmiotowego relacji nadzorczej, jak i w odniesieniu do jej składników przedmiotowych, a zwłaszcza kryteriów wkraczania i środków oddziaływania na podmiot nadzorowany⁶⁾.

Z tożsamyh względów należało wyeliminować z treści Statutu Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej „Przyjazna Przystań” zapis § 4 ust. 2, ponieważ Rada Powiatu w Wałczu dokonała nim kolejnej modyfikacji przepisu ustawowego. Zgodnie z jego brzmieniem *Dyrektor Centrum kieruje działalnością Placówki przy pomocy koordynatora i wychowawców zatrudnionych w placówce*. Tymczasem, w art. 97 ust. 1a cyt. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej ustawodawca unormował ww. przedmiot w sposób odmienny niż uczynił to organ stanowiąc, 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 § 2 ust. 5 i § 4 ust. 2 Załącznika do uchwały Nr XIII/92/2025 Rady Powiatu w Wałczu z dnia 17 czerwca

2025 r. w sprawie utworzenia Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej „Przyjazna Przystań” w Wałczu i nadania jej statutu, stwierdzenie ich nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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.

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 doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski