



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 lipca 2025 r.

Poz. 4315

## ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.411.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 czerwca 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)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIV/090/2025 Rady Powiatu Mikołowskiego z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XIX/141/2020 z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie nadania statutu Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej „Domu Dziecka Mikołów” w Mikołowie, w części określonej w:

- 1) § 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 2, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
- 2) § 2 ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 49).

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 maja 2025 r. Rada Powiatu Mikołowskiego przyjęła uchwałę Nr XIV/090/2025 w sprawie zmiany Uchwały Nr XIX/141/2020 z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie nadania statutu Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej „Domu Dziecka Mikołów”, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z treścią art. 11 ust. 2 ustawy: *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*. Uchwała podjęta w sprawie statutu jednostki budżetowej jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z jego treścią na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu.

Określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 11 ust. 2 ustawy, minimalny zakres przedmiotowy materii statutowej. Przepis ten oprócz wskazania nazwy i siedziby jednostki budżetowej przewiduje konieczność określenia statucie przedmiotu działalności jednostki. Przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, tym samym organ jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany uwzględnić przynajmniej wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu. Tylko bowiem zawarcie wszystkich elementów obligatoryjnych w postanowieniach statutu będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej do jego nadania. Postanowienia statutu regulujące

podstawę funkcjonowania jednostek winny być precyzyjne i czytelne dla przeciętnego odbiorcy. Rolą Rady Powiatu jest bowiem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) powiatowej jednostki organizacyjnej.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 1 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W powyższej regulacji uchwały wskazano, co następuje:

*§ 1. Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza „Dom Dziecka Jaśkowice” w Orzeszu, zwana dalej „Placówką” działa na podstawie:*

- 1) Ustawy z dnia 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej (Dz. U. z 2025, poz. 49);*
- 2) Ustawy z dnia 12.03.2004 o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024, poz. 1283.);*
- 3) Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dn. 22.12.2011r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz.U. z 2025r. poz. 395);*
- 4) Ustawy z dnia z dnia 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024, poz. 1135);*
- 5) Ustawy z dnia 27.08.2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024r., poz. 1530);*
- 6) procedur i regulaminów wewnętrznych Placówki;*
- 7) niniejszego Statutu.*

W ocenie organu nadzoru sporządzenie takiego wykazu w Statucie stanowi naruszenie prawa z tego powodu, że zawiera on zamkniętą listę ustaw i innych aktów. Sporządzenie takiej zamkniętej listy skutkuje tym, że mogą zostać pominięte inne akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje ww. jednostka. Takim przykładem jest pominięcie np. Kodeksu cywilnego lub Kodeksu pracy w tym wykazie. Tym samym sporządzenie wykazu wyczerpującego, a przy tym niepełnego stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ taka treść Statutu prowadzi do sprzeczności w systemie prawa w ramach dyrektywy wykładni systemowej. Skutkuje to bowiem tym, że § 1 Statutu Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej „Dom Dziecka Jaśkowice” w Orzeszu w omawianym zakresie zawęził stosowanie aktów prawnych do tej jednostki tylko do objętego tym przepisem katalogu, mimo że sam przepis Statutu będącego aktem prawa miejscowego nie może derogować lub ograniczyć stosowania norm ustawowych jako norm powszechnie obowiązujących.

Ponadto przepis ten narusza hierarchię aktów prawnych. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada Powiatu nie jest uprawniona do przesądzania w drodze przedmiotowej uchwały o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu,

którymi są ustawy. Stwierdzić należy, że organ stanowiący powiatu obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego mu przez ustawę. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując ww. materię w Statucie istotnie naruszyła prawo, tj. art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Dalej należy wskazać, że § 2 ust. 4 załącznika do uchwały również istotnie narusza prawo tj. art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W § 2 ust. 4 załącznika do uchwały, Rada Powiatu wskazała, iż *Placówka jest placówką typu socjalizacyjnego, przeznaczoną dla nie więcej niż 14 dzieci*. Tymczasem z art. 101 ust. 2 ww. ustawy wynika, iż *Typ placówki opiekuńczo-wychowawczej określa jej regulamin*. Zatem przedmiotowa regulacja Statutu dotyczący określenia typu placówki powinna znaleźć się w regulaminie, a nie w Statucie.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/090/2025 Rady Powiatu Mikołowskiego z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XIX/141/2020 z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie nadania statutu Placówce Opiekuńczo – Wychowawczej „Domu Dziecka Mikołów” w Mikołowie – w wyżej wymienionej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**