



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 września 2025 r.

Poz. 5176

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.537.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 sierpnia 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 XIX/129/2025 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie nadania Statutu Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej typu rodzinnego „Rodzinny Dom Dziecka nr 2 w Żarkach”, w całości, 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*.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 31 lipca 2025 r. Rada Powiatu w Myszkowie przyjęła uchwałę XIX/129/2025 w sprawie nadania Statutu Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej typu rodzinnego „Rodzinny Dom Dziecka nr 2 w Żarkach”, 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 jej podjęcia.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w całości niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego 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. Regulacja ta, oprócz wskazania nazwy i siedziby jednostki budżetowej, przewiduje konieczność określenia w 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 w załączniku do uchwały zawarto następujące postanowienia, dotyczące przedmiotu działalności omawianej jednostki:

*§ 4. Placówka jest placówką opiekuńczo-wychowawczą typu rodzinnego, realizującą zadania z zakresu systemu pieczy zastępczej.*

*§ 5. Placówka zapewnia całodobową opiekę i wychowanie dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców, w szczególności:*

- 1) zaspokajają niezbędne potrzeby dziecka, w szczególności emocjonalne, rozwojowe, zdrowotne, bytowe, społeczne i religijne;*
- 2) podejmuje działania w celu powrotu dziecka do rodziny;*
- 3) umożliwia kontakt dziecka z rodzicami i innymi osobami bliskimi;*
- 4) realizuje przygotowany we współpracy z asystentem rodziny plan pomocy dziecku;*
- 5) zapewnia dziecku dostęp do kształcenia dostosowanego do jego wieku i możliwości rozwojowych;*
- 6) obejmuje dziecko działaniami terapeutycznymi;*
- 7) zapewnia korzystanie z przysługujących świadczeń zdrowotnych;*
- 8) przygotowuje dziecko do samodzielnego i odpowiedzialnego życia oraz pokonywania trudności życiowych zgodnie z zasadami etyki.*

W ocenie organu nadzoru przedmiot działalności jednostki budżetowej powinien być określony w sposób konkretny i przejrzysty, a co za tym idzie, ustalenie zakresu jej działalności nie powinno przysparzać trudności. W niniejszym przypadku nie sposób uznać, aby postanowienia Statutu, dotyczące zakresu działalności Rodzinnego Domu Dziecka nr 2 w Żarkach, zawarte w cytowanych przepisach Statutu, spełniały powyższe wymogi. Wskazany przepis § 4 załącznika do kontrolowanej uchwały jest przepisem informacyjnym, z kolei § 5 tego załącznika – na skutek użycia sformułowania: *w szczególności* we wprowadzeniu do wyliczenia, jest wysoce nieprecyzyjny. Powyższe stanowi o nieprawidłowym wypełnieniu upoważnienia ustawowego i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, a w konsekwencji istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Należy zaznaczyć, że organ stanowiący Powiatu na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy był obowiązany do określenia w statucie jednostki budżetowej m.in. jej przedmiotu działalności (zadań) a nie jedynie najważniejszego, szczególnego przedmiotu, czy celu jej pracy. Przyjęta regulacja Statutu może prowadzić do wniosku, że oprócz przywołanego wprost przedmiotu działalności, istnieje jeszcze inny zakres działalności, który nie został uregulowany w ww. Statucie oraz że inny podmiot, niż umocowana w tym względzie Rada Powiatu, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę zadania ww. jednostki budżetowej. Wymaga podkreślenia, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Skoro przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, to z jej jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, w taki sposób, by precyzyjnie i kompleksowo realizowały delegację ustawową. Ponadto regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat tego aktu normatywnego – powszechnie obowiązującego źródła prawa, nie jest w stanie samodzielnie w sposób precyzyjny ustalić ww. zadań (zakresu działania) Placówki. Jak już wyżej szczegółowo wyjaśniono, w ocenie

organu nadzoru kwestionowana regulacja uchwały nie spełnia ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Jednocześnie należy wskazać, że usunięcie wskazanego zwrotu: *w szczególności* wprowadzie sprawi, że w § 5 Statutu pozostaną konkretne (czytelne) zadania Placówki, jednakże takie działanie nadzorcze nie będzie wystarczające. Nie spowoduje bowiem, że w następstwie jego podjęcia zakres działalności tej jednostki zostanie prawidłowo ustalony.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż w myśl ust. 3 tej regulacji statutowej, Placówka *umożliwia kontakt dziecka z rodzicami i innymi osobami bliskimi*. W przepisie tym pominięto zastrzeżenie, zawarte w art. 93 ust. 4 pkt 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w brzmieniu: *chyba że sąd postanowi inaczej*. Ze względu na niedozwoloną modyfikację normy ustawowej w uchwale Rady Powiatu, konieczne jest wyeliminowanie ww. normy statutowej. Wychowankowie placówki opiekuńczo-wychowawczej korzystają z prawa do kontaktów z osobami bliskimi. Umożliwienie jednak przez Placówkę takiego kontaktu w sytuacji odmiennego postanowienia sądu byłoby działaniem sprzecznym z prawem. Wymaga podkreślenia, że usunięcie tego punktu Statutu spowoduje pominięcie zadań, które jednostka ta powinna realizować w oparciu o przepisy ustawowe, a zadania te są zadaniami obowiązkowymi realizowanymi przez powiat. Co istotne, konstatacja ta przesądza o konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości. Konstrukcja uchwały nie pozwala bowiem na zastosowaniu środka nadzorczego, polegającego na częściowym jedynie unieważnieniu uchwały i wyeliminowaniu wyłącznie wadliwych w regulacji statutowych. Pozostawienie Statutu pozbawionego kwestionowanego unormowania, nie czyniłoby zadość wymogom ustawy. Regulacje statutowe nie objęłyby istotnej części zadań, obligatoryjnie przypisanych placówce opiekuńczo wychowawczej typu rodzinnego. Stąd zastosowanie ww. środka nadzorczego służącego wyeliminowaniu uchwały w całości jest niezbędne.

Następnie wypada zauważyć, że § 1 ust. 2 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:

*2. Placówka prowadzi działalność na podstawie:*

- 1) ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 49),*
- 2) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 107 ze zm.),*
- 3) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 1530 ze zm.),*
- 4) rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. 2025 r., poz. 395),*
- 5) niniejszego Statutu.*

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wymieniona w pkt 3 cytowanego przepisu *ustawa o finansach publicznych* w ogóle nie wskazuje zadań powiatu (ani własnych ani zleconych), które miałyby realizować placówka opiekuńczo-wychowawcza; przepisy wskazanego aktu nie mogą więc być podstawą działalności tej jednostki. Nadto, 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 listy skutkuje tym, że mogą zostać pominięte inne akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje ww. jednostka. 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 przyjęta treść Statutu prowadzi do sprzeczności w systemie prawa w ramach dyrektywy wykładni systemowej. Skutkuje to bowiem tym, że § 1 ust. 2 Statutu Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej typu rodzinnego „Rodzinny Dom Dziecka nr 2 w Żarkach” w omawianym zakresie zawęził stosowanie aktów prawnych, normujących działalność tej jednostki, tylko do objętego tym przepisem katalogu. Tymczasem 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 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 obowiązywaniu 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. Podkreślić 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, biorąc pod uwagę zakres spraw, podlegających unormowaniu w uchwale, stwierdzić należy, iż załącznik do badanej uchwały zawiera szereg regulacji, które nie należą do materii statutowej. Zarzut ten dotyczy postanowień przyjętych w następujących przepisach:

- § 3 Statutu w brzmieniu: *Nadzór nad Placówką sprawuje Zarząd Powiatu Myszkowskiego przy pomocy Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Myszkowie*. Wskazane uregulowanie nie może stanowić materii statutowej – nie mieści się bowiem w zakresie upoważnienia wynikającego z treści art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Tym samym przepis ten uznać należy za wykraczający poza delegację ustawową i naruszający prawo w sposób istotny,

- § 6 Statutu, w myśl którego: *Placówką kieruje Dyrektor*,

- § 7 Statutu, zgodnie z którym: *Dyrektor: 1) kieruje Placówką i reprezentuje ją na zewnątrz; 2) działa zgodnie z przepisami prawa na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Zarząd Powiatu Myszkowskiego. Do czynności przekraczających zakres umocowania wymagana jest zgoda Zarządu Powiatu Myszkowskiego; 3) odpowiada za całokształt działalności Placówki w ramach udzielonego pełnomocnictwa i ponosi odpowiedzialność za wyniki jej działania; 4) zapewnia warunki sprawnej organizacji pracy oraz efektywnego funkcjonowania Placówki; 5) wydaje, w granicach udzielanych pełnomocnictw: zarządzenia, regulaminy, instrukcje, polecenia służbowe, obwieszczenia;*

- § 11 Statutu, stanowiącego, iż: *Za mienie Placówki oraz stan BHP, przeciwpożarowy i sanitarny odpowiada Dyrektor Placówki*.

Zagadnienia te nie wymagają ponownego unormowania, gdyż należą do ogólnie rozumianego katalogu czynności kierowniczych, dotyczących całej jednostki, służących zapewnieniu efektywnego jej funkcjonowania. Rozstrzygnięto o nich w przepisie art. 97 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 49). Stąd zbędne jest jego powielanie w Statucie.

Odnosnie § 8 Statutu, przewidującego, iż: *Dyrektor jest jednocześnie wychowawcą*, należy wskazać iż w myśl art. 99 ust. 1 ww. ustawy: *Dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej, z wyłączeniem sytuacji, o której mowa w art. 97 ust. 2, może pełnić równocześnie funkcję wychowawcy*. W ślad za komentarzem Stanisława Niteckiego (Nitecki Stanisław, Wilk Aleksandra, *Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej*. Komentarz, wyd. II, LEX) zauważyć należy, że *przedmiotowe uprawnienie ujęte zostało w formie uznaniowej, ponieważ dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej może być wychowawcą, lecz nie musi, jednakże jeżeli będzie chciał pełnić tę funkcję, to wówczas będzie musiał spełniać wymogi formalne przewidziane dla wychowawcy w placówce opiekuńczo-wychowawczej odpowiedniego typu*. Kwestie te również nie należą do materii statutowej. Odnoszą się one do sfery prawa pracy i jednocześnie stanowią powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących – z modyfikacją. Ewentualnie można o nich rozstrzygnąć w regulaminie organizacyjnym jednostki, co do którego Rada wypowiedziała się w § 9 Statutu, wskazując, iż: *Strukturę organizacyjną, zasady funkcjonowania oraz zakres i sposób realizacji zadań Placówki określa Regulamin Organizacyjny opracowany przez Dyrektora Placówki i zatwierdzony przez Zarząd Powiatu Myszkowskiego*. W tym miejscu należy odwołać się do art. 28 ust. 4 ww. ustawy, w myśl którego: *Szczegółowe zadania oraz organizację działania placówki wsparcia dziennego, w tym rodzaj dokumentacji dotyczącej dziecka oraz sposób jej prowadzenia, określa regulamin organizacyjny placówki wsparcia dziennego opracowany przez kierownika tej placówki*. Uprawnienie do zatwierdzenia przygotowanego przez ten organ regulaminu można wyinterpretować z art. 38b ust. 1 tej ustawy, stanowiącego, iż: *Zarząd powiatu sprawuje kontrolę m.in. nad placówkami opiekuńczo-wychowawczymi*. Przy czym zarząd może upoważnić, w formie pisemnej, do

sprawowania kontroli, o której mowa w ust. 1, członka zarządu powiatu, pracownika urzędu albo kierownika jednostki organizacyjnej powiatu z zastrzeżeniem, że osobami upoważnionymi nie mogą być pracownicy kontrolowanych jednostek. Po raz kolejny Rada wypowiedziała się w zakresie uprzednio unormowanym ustawowo, narzucając jednocześnie organowi wykonawczemu sposób realizacji dyspozycji przywołanej normy prawnej.

Zarzuty te dotyczą również § 3 Statutu: *Nadzór nad Placówką sprawuje Zarząd Powiatu Myszkowskiego przy pomocy Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Myszkowie*. Wskazane uregulowanie nie może stanowić materii statutowej – nie mieści się bowiem w zakresie upoważnienia, wynikającego z treści art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Tym samym przepis ten uznać należy za wykraczający poza delegację ustawową i naruszający prawo w sposób istotny.

Ponadto w przepisie § 12 Statutu przyjęto, iż: *Czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników placówki wykonuje Starosta*. Oceny tego postanowienia należy dokonać z uwzględnieniem ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) oraz ustawy o samorządzie powiatowym. Stosownie do art. 2 pkt 2 *in fine* ustawy o pracownikach samorządowych, przepisy ustawy stosuje się m.in. do pracowników samorządowych zatrudnionych w powiatowych jednostkach organizacyjnych. Z kolei art. 7 pkt 3 tego przepisu wymienia podmioty wykonujące czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za powiatowe jednostki organizacyjne. Wskazana norma przewiduje, że czynności te (z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3), wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2 tego przepisu, wykonuje starosta. Natomiast stosownie do art. 7 ust. 4 tej ustawy czynności te – za inne, niż wymienione w pkt 1-3 jednostki – wykonuje kierownik jednostki organizacyjnej. Dodatkowo art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym przewiduje, że starosta jest zwierzchnikiem służbowym kierowników jednostek organizacyjnych powiatu.

Zatem przepisy ustawowe regulują, kto jest pracodawcą pracowników jednostki budżetowej – w tym również jej dyrektora, kto zatrudnia dyrektora jednostki oraz kto wykonuje w stosunku do niego – jak i pozostałych pracowników czynności z zakresu prawa pracy. Regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto – jak już podnoszono – Rada Powiatu, realizując upoważnienie ustawowe, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, iż powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące (mogą prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy), stanowią istotne naruszenie prawa. Tym samym postanowienie § 12 Statutu, uznać należy za niedopuszczalne, jako bezprawnie modyfikujące przywołane powyżej obowiązujące postanowienie ustawowe, zawarte w art. 7 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

Dalej należy wskazać, że postanowienia zawarte w: tytule uchwały, § 1 uchwały, tytule załącznika do uchwały i § 1 załącznika do uchwały – w zakresie sformułowania: *typu rodzinnego oraz § 4 załącznika do uchwały*, również istotnie naruszają prawo, tj. art. 101 ust. 2 ustawy. W przepisach tych Rada Powiatu wskazała, iż Placówka jest placówką opiekuńczo-wychowawczą *typu rodzinnego*. Tymczasem z art. 101 ust. 2 ww. ustawy wynika, iż: *Typ placówki opiekuńczo-wychowawczej określa jej regulamin*. Zatem przedmiotowa regulacja, dotycząca określenia typu placówki, powinna znaleźć się w regulaminie Placówki, a nie w jej Statucie.

Niezasadne jest także powtarzanie regulacji, dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej jednostki. Organ nadzoru stwierdza, że materię tę normują przepisy ustawy o finansach publicznych oraz akty wykonawcze do tej ustawy. Przepisy te nie stanowią delegacji do podjęcia przez Radę regulacji statutowych w zakresie gospodarki finansowej jednostki budżetowej. W szczególności, postanowienie zawarte w § 14 Statutu, w myśl którego: *podstawą gospodarki finansowej jest plan finansowy na dany rok budżetowy*, reguluje ponownie materię określoną w art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym: *Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”*.

Podobnie za sprzeczne z prawem, tj. z art. 11 ust. 2 ustawy, ocenić należy postanowienia § 15 Statutu: *Za gospodarkę przydzielonymi środkami finansowymi i składnikami majątkowymi, odpowiedzialny jest Dyrektor placówki*. Zgodnie z art. 53 ust. 1 i 2 ustawy Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zwany dalej „kierownikiem jednostki”, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 5. Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone

dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki (ust. 2). Z zasady ogólnej sformułowanej w powołanym przepisie ustaw o finansach publicznych wynika zatem, że za całość gospodarki finansowej jest odpowiedzialny kierownik jednostki budżetowej. Dodatkowo, jak zauważyła Ludmiła Lipiec-Warzecha, w komentarzu do art. 53 ustawy o finansach publicznych (Lipiec-Warzecha L., Ustawa o finansach publicznych. Komentarz., ABC, 2011) „Powierzenie określonych obowiązków przez kierownika jednostki jej pracownikom nie uwalnia kierownika od odpowiedzialności prawnej za ich prawidłową realizację. «Powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej nie wyłącza automatycznie odpowiedzialności kierownika jednostki. Kierownik, który w określonym zakresie powierza obowiązki innemu pracownikowi, nie traci przez to uprawnień do działania w powierzonym zakresie» (orzeczenie GKO z dnia 13 października 2005 r., DF/GKO/Odw.-44/60/RN-16/2005/353, LEX nr 156344). «Osobą odpowiedzialną za prowadzenie gospodarki finansowej jest kierownik jednostki, który podejmuje decyzje o charakterze finansowym jednoosobowo lub wspólnie z głównym księgowym. Powierzenie pracownikom wykonywania tych czynności nie wyklucza odpowiedzialności kierownika» (wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2003 r., III SA 3148/00, LEX nr 141280).”. Nie wyklucza to jednak możliwości egzekwowania odpowiedzialności pracownika, któremu kierownik jednostki na podstawie ustawy o finansach publicznych, powierzył określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej. Chodzi tu w szczególności o odpowiedzialność pracowniczą, ponoszoną na podstawie przepisów kodeksu pracy lub przepisów szczególnych, a także o odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rada Powiatu w Myszkowie, w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła zatem upoważnienie, wynikające z art. 11 ust. 2 ustawy, a także wkroczyła w materię uregulowaną ustawą.

Nadto, analizując treść § 17 Statutu, w myśl którego: *Likwidacji placówki dokonuje Rada Powiatu w Myszkowie po wyrażeniu zgody przez Wojewodę Śląskiego*, wskazać należy, że warunki umożliwiające likwidację placówki opiekuńczo-wychowawczej określa art. 107 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Przepis ten ma charakter uniwersalny i odnosi się do wszystkich typów tej instytucjonalnej formy pieczy zastępczej, przesądzając o tym, że zakończenie uruchomionej działalności nie będzie zależne wyłącznie od woli podmiotu tworzącego. Nakłada równocześnie na podmiot decydujący się na jej utworzenie obowiązek jej prowadzenia tak długo, jak nie zostaną spełnione warunki zezwalające na likwidację. Przesłanką warunkującą wydanie przez wojewodę zgody na likwidację placówki opiekuńczo-wychowawczej jest zapewnienie przez starostę właściwej pieczy zastępczej dzieciom z tej placówki. Dopiero po tym, jak decyzja wojewody w przedmiotowym zakresie uzyska status decyzji ostatecznej, podmiot prowadzący placówkę będzie mógł rozpocząć proces faktycznej jej likwidacji, czyli zakończenia prowadzonej działalności.

Końcowo należy także wskazać, iż przepis § 10 Statutu w brzmieniu: *Dyrektor w celu realizacji zadań administracyjno-gospodarczych, finansowych, merytorycznych współdziała z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Myszkowie z rodziną dziecka i innymi osobami wyznaczonymi w obowiązujących przepisach* ma wyłącznie informacyjny charakter. Jego zamieszczenie nie znajduje uzasadnienia w uchwale mającej rangę aktu prawa miejscowego.

Wykazane nieprawidłowości mają w ocenie organu nadzoru charakter istotnych. 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 XIX/129/2025 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie nadania Statutu Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej typu rodzinnego „Rodzinny Dom Dziecka nr 2 w Żarkach” – w całości 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 z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**