



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 stycznia 2026 r.

Poz. 660

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.43.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/157/2025 Rada Miejska w Sośnicowicach z dnia 17 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr II/21/2018 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior+” w Sośnicowicach, w całości, jako sprzecznej z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 ze zm.), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 grudnia 2025 r. Rada Miejska podjęła uchwałę Nr XXI/157/2025 w sprawie zmiany Uchwały Nr II/21/2018 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior+” w Sośnicowicach.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy: *Rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.*

Dalej, należy wskazać, iż zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Rada powinna zatem określić ogólne reguły pozwalające na ustalenie odpłatności za pobyt, tj. w jaki sposób odpłatność za przyznane świadczenie będzie wyliczana.

Trzeba podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (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 lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące

nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała zawiera istotne naruszenia w stopniu uniemożliwiającym jej zastosowanie.

W § 1 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada wskazała, iż: *Odpłatność za pobyt w Dziennym Domu „Aktywny Senior” w Sośnicowicach obejmuje tylko wyżywienie, według dziennej stawki żywieniowej ustalonej przez Kierownika Dziennego Domu Aktywny Senior” w Sośnicowicach po uzyskaniu akceptacji Burmistrza.*

Zatem w przedmiotowej uchwale Rada nie ustaliła stawki dziennej żywieniowej, przekazując tę delegację do wykonania kierownikowi Dziennego Domu.

Należy podkreślić, że ustalenie podstawy dla wyliczenia opłaty za pobyt w Dziennym Domu stanowi kluczowy element szczegółowych zasad odpłatności, o których mowa w art. 97 ust. 5 ustawy. Funkcją przedmiotowej uchwały jest umożliwienie ustalenia kwoty, jaka będzie stanowić podstawę do ustalenia w decyzji administracyjnej wysokości opłaty za pobyt w Dziennym Domu „Senior+”.

W odniesieniu do tej kwestii za I. Sierpowską wskazać wypada, że delegacja wyrażona w art. 97 ust. 5 ustawy nie zawiera żadnych wytycznych wskazujących na czynniki czy kryteria, które powinny być uwzględnione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustalający szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności (I. Sierpowska, Komentarz do art. 97 (w:) Pomoc społeczna. Komentarz, wyd. VI, Wolters Kluwer, Warszawa 2023).

Mimo powyższego, w judykaturze zgodnie przyjmuje się, iż kluczowym elementem szczegółowych zasad odpłatności, o których mowa w art. 97 ust. 5 ustawy staje się ustalenie podstawy dla wyliczenia opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych (por. WSA w Łodzi z 14 czerwca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 409/23, publ. CBOSA). Istota konieczności określenia ww. podstawy bezpośrednio wpływa na zdolność wykonawczą uchwały. W tym miejscu zauważyć bowiem należy, iż to od kwoty podstawowej obliczana będzie opłata za pobyt w ww. instytucjach, tj. opłata za pobyt powinna stanowić iloraz wspomnianej kwoty bazowej i odpowiedniej stawki procentowej odpłatności. Wobec powyższego, brak określenia podstawy do ustalania odpłatności, o których mowa w ustawie stanowi zarówno o niewypełnieniu przez Radę delegacji ustawowej, jak i dowodzi o braku możliwości praktycznego wykonywania tej uchwały.

W związku z powyższym koniecznym jest zakwestionowanie przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inne naruszenie prawa.

Zgodnie z przepisem § 4 załącznika do uchwały *W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą mają zastosowanie przepisy ustawy o pomocy społecznej oraz inne odrębne przepisy.*

Zdaniem organu nadzoru taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepisu § 4 załącznika do uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis zawarty w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy.

Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak i przepisów hierarchicznie wyższych (ustaw, rozporządzeń wykonawczych do ustaw), rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się statut, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w statucie – powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym Rada Miejska przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami wykonawczymi do ustaw.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie

prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 303/13, „można przyjąć, biorąc pod uwagę konstrukcję powołanego § 15 ust. 2 statutu, że przepisy te miałyby uzupełnić ewentualną lukę powstałą w toku stosowania uregulowań statutu. Jednakże w takim przypadku uchwałodawca pomija zupełnie, że statut może być oparty na konkretnym upoważnieniu ustawowym nie mogąc wykraczać poza to upoważnienie. Inaczej mówiąc statut władny jest normować tylko te materie do jakich upoważnienie znajduje się w akcie rangi wyższego rzędu. Nie przystawalność jego postanowień do określanych sytuacji faktycznych wymagałoby jego zmiany lub uchylecia, a nie odsyłania do innych przepisów prawa (...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu”.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXI/157/2025 Rada Miejska w Sośnicowicach z dnia 17 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr II/21/2018 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior+” w Sośnicowicach – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz