



Bydgoszcz, 29 października 2025 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

**Pan
Tomasz Krzesiński
Starosta Mogileński**

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.61.2025

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVI/108/25 Rady Powiatu Mogileńskiego z dnia 26 września 2025 r. w sprawie podniesienia wysokości wynagrodzenia dla zawodowych rodzin zastępczych.

UZASADNIENIE

W dniu 26 września 2025 r. Rada Powiatu Mogileńskiego, działając na podstawie art. 85 ust. 1, art. 91, art. 180 ust. 4 oraz art. 182 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 49 tj.) – dalej zwanej ustawą – podjęła uchwałę w sprawie podniesienia wysokości wynagrodzenia dla zawodowych rodzin zastępczych.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 września 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 17 października 2025 r. (znak: WNK.IV.4131.61.2025) Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował Starostę Mogileńskiego, że przedmiotowa uchwała obarczona jest istotnymi wadami prawnymi, polegającymi w szczególności na określeniu górnej granicy wynagrodzenia zawodowych rodzin zastępczych oraz braku publikacji uchwały - stanowiącej akt prawa miejscowego - w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

W odpowiedzi z 23 października 2025 r. (znak: BZ.0008.31.2025) Starosta Mogileński uznał zasadność zarzutów zawartych w wyżej wymienionym zawiadomieniu. Poinformował także, że wysokość wynagrodzenia dla rodzin zastępczych oraz prowadzących rodzinny dom dziecka określona zostanie w umowie, zgodnie z przepisami prawa.

Mając na względzie powyższe, organ nadzoru podtrzymuje stanowisko przedstawione w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W § 3 analizowanej uchwały Rada Powiatu Mogileńskiego postanowiła, że „uchwała wchodzi w życie z dniem 1 października 2025 r.”.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie podniesienia wysokości wynagrodzenia dla zawodowych rodzin zastępczych, stanowi akt prawa miejscowego. Na taki charakter uchwały wskazuje bowiem zarówno doktryna, jak i orzecznictwo sądowoadministracyjne.

Jak zauważył S. Nitecki (w: A. Wilk, S. Nitecki, Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2024, art. 91, LEX), mocą niniejszego przepisu ustawodawca wyposażył radę powiatu w możliwość podwyższania świadczeń pieniężnych przyznawanych w ramach pieczy zastępczej. Przepis ten (art. 91) stanowi delegację dla wskazanego

organu do wydania aktu prawa miejscowego, a zatem do wydania przepisu prawa powszechnie obowiązującego. Możliwość taka występuje w odniesieniu do świadczenia przyznawanego rodzinie zastępczej, osobie lub małżeństwu, którym sąd powierzył tymczasowo pełnienie funkcji rodziny zastępczej, i prowadzącemu rodzinny dom dziecka na pokrycie kosztów utrzymania umieszczonego dziecka (art. 80 ust. 1 ustawy), dodatku przysługującego wymienionym podmiotom z uwagi na sprawowanie opieki i wychowania dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, ewentualnie dziecka umieszczonego na podstawie postanowień ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (art. 81 ustawy). Rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka może być podwyższone świadczenie na dofinansowanie do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka, świadczenia na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka oraz kosztów związanych z wystąpieniem zdarzenia losowego lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki, a rodzinie zastępczej zawodowej i niezawodowej może być podwyższona wysokość środków finansowych na utrzymanie lokalu w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego (art. 83 ustawy). Rodzinie zastępczej zawodowej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka podwyższona może zostać wysokość przysługującego wynagrodzenia (art. 85 ustawy).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 4 marca 2015 r. (sygn. akt IV SA/Gl 24/15) stwierdził, że ustawodawca przekazując kompetencję do stanowienia wyższych kwot świadczeń pieniężnych umożliwił radzie powiatu dokonywanie zmian prawa powszechnie obowiązującego, a to oznacza, że zmianawysokości świadczeń również powinna być dokonywana uchwałą o charakterze generalnym, stanowiącą akt prawa miejscowego.

Podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 grudnia 2022 r. (sygn. akt IV SA/Po 724/22) stwierdzając, że podwyższenie wysokości wymienionych świadczeń pieniężnych może nastąpić wyłącznie w drodze uchwały podjętej przez radę powiatu (radę miejską miasta naprawach powiatu). Uchwała ta będzie aktem prawa miejscowego, a zatem na jej mocy przyjęte zostaną przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Wskazany charakter uchwały oznacza, że powinna ona być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest to bowiem warunek jej wejścia w życie, jak również wywoływania przewidzianych w niej skutków prawnych.

Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Jeżeli zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, powinna zostać ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 tj.). Przepisy ww. ustawy stanowią, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1), zaś akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 8 października 2019 r. (sygn. akt II SA/Ol 499/19) stwierdził, że „niewykonanie obowiązku ogłoszenia aktu normatywnego zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące w dzienniku urzędowym jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., bowiem skutkuje nieuzyskaniem mocy obowiązującej przez uchwałę. W takiej sytuacji uchwała w całości jest nieważna.”. Zatem brak publikacji uchwały we właściwym trybie stanowi istotne, kwalifikowane naruszenie prawa.

Skoro uchwała nr XVI/108/VIII/25 Rady Powiatu Mogileńskiego w sprawie podniesienia wysokości wynagrodzenia dla zawodowych rodzin zastępczych jest aktem prawa miejscowego, to warunkiem jej wejścia w życie jest jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Istotne jest również zachowanie *vacatio legis* przewidzianego dla aktów prawa miejscowego. Wskazana wyżej uchwała nie została opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co oznacza, że nie weszła ona do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji.

Na marginesie wskazać należy, że poprzednia regulacja przyjęta przez Radę Powiatu Mogileńskiego w przedmiotowej materii – uchwała nr XXXVII/260/22 z dnia 18 stycznia 2022 r. w sprawie podniesienia wysokości wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych – została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2022 r., pod poz. 439.

Niezależnie od powyższego trzeba mieć na uwadze, że podejmowane przez radę akty prawne winny mieścić się w ramach przysługującego jej upoważnienia ustawowego. Rada może bowiem podejmować uchwały tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona przez

ustawodawcę, a uprawnienie to może zostać zrealizowane tylko wtedy, gdy wynika to wprost z aktów normatywnych wyższego rzędu.

Wojewoda Wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym NP-III.4131.1.188.2023.1 z dnia 28 kwietnia 2023 r. (Dz.Urz.Woj.Wielk. z 2023 r., poz. 4957) wskazał, że zastosowanie wykładni językowej przy interpretacji art. 91 ustawy prowadzi do wniosku, że uprawnienie do „podniesienia” wysokości świadczenia, oznacza tyle co: spowodować (powodować) zwiększenie czegoś pod względem liczby, zwiększyć, podwyższyć (zob. Stanisław Dubisz, red. nauk. Wielki Słownik Języka Polskiego PWN, o-q, Warszawa 2018 r., str. 591). Tym samym, skoro ustawa w art. 85 ust. 1 stanowi o przysługującym rodzinie zastępczej zawodowej miesięcznym wynagrodzeniu „nie niższym niż kwota 4100 zł”, to uchwała rady o podniesieniu tej kwoty powinna sprowadzić się do zwiększenia ww. wartości i uchwalenia, że rodzinie zastępczej zawodowej przysługuje miesięczne wynagrodzenie „nie niższe niż” wskazana konkretnie kwota – wyższa niż 4100 zł. Do takiego bowiem działania rady ograniczył ustawodawca jej kompetencje.

Tymczasem Rada Powiatu Mogileńskiego, opierając się na dyspozycji art. 91 ustawy, w § 1 badanej uchwały wskazała konkretną kwotę wynagrodzenia dla zawodowej rodziny zastępczej (5000 zł brutto), ustalając tym samym jego górną granicę. W ocenie organu nadzoru nie sposób uznać, że przyjęte rozwiązanie odpowiada umocowaniu prawnemu rady wynikającemu z art. 91 w związku z art. 85 ust. 1 ustawy, które uprawniało radę jedynie do „podniesienia” kwoty, o której mowa w art. 85 ust. 1 ustawy, a nie do jej ustalenia (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 850/12).

Należy bowiem mieć na względzie, że wysokość wynagrodzenia przysługującego rodzinom zastępczym zawodowym oraz prowadzącym rodzinny dom dziecka określana jest w umowie (por. art. 54, art. 62 ustawy). Ustalając wysokość wynagrodzenia bierze się pod uwagę w szczególności kwalifikacje, szkolenia i oceny rodziny zastępczej zawodowej oraz prowadzącego rodzinny dom dziecka. Oznacza to, że ustawodawca dopuszcza możliwość różnicowania wynagrodzenia rodzin zastępczych, wskazując jednocześnie na możliwe uzasadnienie tego zróżnicowania. Katalog ten nie jest wyczerpujący, co oznacza, że można brać pod uwagę również inne czynniki. Uprawnienie do przyznania wynagrodzenia wyższego niż ustawowe przysługuje staroście - przy zawieraniu umowy z rodziną zastępczą.

Uprawnienie to należy odróżnić od kompetencji rady powiatu do podwyższenia wysokości wynagrodzenia przysługującego rodzinom zastępczym na podstawie art. 91 ustawy. Podjęcie takiej uchwały skutkuje bowiem tym, że żadna z rodzin nie będzie mogła mieć określonego wynagrodzenia w umowie na poziomie niższym niż wynikający z takiej uchwały (por. M. Rączka, Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej – praktyczna analiza zmian, 2023, Legalis).

Biorąc pod uwagę powyższe, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy - za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego - w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Michał Sztybel