



Bydgoszcz, 30 października 2025 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

**Pan
Tomasz Krzesiński
Starosta Mogileński**

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.64.2025

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/109/25 Rady Powiatu Mogileńskiego z dnia 26 września 2025 r. w sprawie wprowadzenia dodatku do wynagrodzenia dla zawodowej rodziny zastępczej oraz prowadzącego Rodzinny Dom Dziecka.

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. 49tj.) – dalej zwanej ustawą – podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia dodatku do wynagrodzenia dla zawodowej rodziny zastępczej oraz prowadzącego Rodzinny Dom Dziecka.

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

Zawiadomieniem z dnia 17 października 2025 r. (znak: WNK.IV.4131.64.2025) Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował Starostę Mogileńskiego, że przedmiotowa uchwała obarczona jest istotnymi wadami prawnymi, polegającymi w szczególności na braku podstawy prawnej do jej podjęcia.

W odpowiedzi z 23 października 2025 r. (znak: BZ.0008.30.2025) Starosta Mogileński wskazał, że przedmiotowy dodatek został rodzinom przyznany w oparciu o art. 85 ust. 3 ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem "ustalając wysokość wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1 i 2, bierze się pod uwagę w szczególności kwalifikacje, szkolenia i oceny rodziny zastępczej zawodowej oraz prowadzącego rodzinny dom dziecka". Regulacja ta zawiera otwarty katalog kryteriów, na podstawie których rada powiatu może podnieść wynagrodzenie. Nie jest trafny pogląd w myśl, którego rada powiatu nie może tworzyć innych kryteriów podwyższania wynagrodzenia dla rodzin zastępczych. o ile bowiem ustawodawca w innych przepisach (vide art. 83) w sposób precyzyjny określa zasady przyznawania dodatków, kształtując katalog rodzajów spraw, na które mogą być przyznane, o tyle nie określa składników wynagrodzenia, a dodatek wskazany w uchwale takim składnikiem jest. Przyjęcie stanowiska, w którym rada powiatu może podwyższać wynagrodzenie jedynie w oparciu o kryteria *expressis verbis* wskazane w art. 85 ust. 3, nie ma natomiast kompetencji do przyjęcia również innych kryteriów, jest sprzeczne z literalną wykładnią przepisu. Skoro bowiem ustawodawca pozostawia otwarty katalog kryteriów, w oparciu o które może zostać podwyższone wynagrodzenie,

to uznać należy, że rada powiatu dysponuje kompetencją określenia innych kryteriów, przy czym kryteria te nie mogą być sprzeczne z ustawą. O ile ustawa wprost nie wskazuje kompetencji rady powiatu do kreowania innych kryteriów podwyższenia wynagrodzenia, to takie uprawnienie wynika z art. 85 ust. 3 ustawy. Taki kształt wykładni nie jest rezultatem wykładni rozszerzającej, a przyjęciem paradygmatu racjonalnego ustawodawcy. Skoro bowiem ustawodawca pozostawił otwarty katalog tychże kryteriów, to znaczy, że ów katalog jest otwarty, a ograniczony jest jedynie celem ustawy.

Po dokonaniu analizy argumentów zawartych w powyższej odpowiedzi na zawiadomienie, organ nadzoru podtrzymuje swoje stanowisko.

W ocenie organu nadzoru wskazana wyżej uchwała podjęta została bez podstawy prawnej, bowiem art. 91 ustawy upoważnia radę powiatu wyłącznie do podniesienia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 80 ust. 1, art. 81, 83 i 85 ustawy.

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).

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). Zatem radzie powiatu przysługuje uprawnienie wyłącznie do podniesienia wysokości świadczeń określonych we wskazanych przepisach ustawy (art. 80 ust. 1, art. 81, 83 i 85).

Tymczasem Rada Powiatu Mogileńskiego, opierając się na dyspozycji art. 91 ustawy, w § 1 ust. 1 badanej uchwały ustanowiła nowe – nie przewidziane w przepisach art. 80 ust. 1, art. 81, 83 i 85 ustawy – świadczenie: „dodatek do wynagrodzenia dla zawodowych rodzin zastępczych oraz prowadzącego Rodzinny Dom Dziecka na czwarte i każde kolejne dziecko umieszczone w pieczy zastępczej.”. Wysokość przedmiotowego świadczenia określona została w § 1 ust. 2 uchwały na kwotę 300 zł brutto. Natomiast w § 1 ust. 3 uchwały określone zostały dodatkowe kryteria, na podstawie których świadczenie to będzie przyznawane: „Dodatek o którym mowa w ust. 1 przysługuje także na każdą osobę, która osiągnęła pełnoletność i przebywa w pieczy zastępczej za zgodą odpowiednio rodziny zastępczej oraz prowadzącego rodzinny dom dziecka, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25 roku życia jeśli: 1) uczy się w szkole; 2) uczy się w uczelni; 3) uczy się u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego; 4) uczy się na kursach, jeżeli ich ukończenie jest zgodne z indywidualnym programem usamodzielnienia; 5) legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w zakresie normy kompetencyjnej art. 91 ustawy. Organ stanowiący powiatu uprawniony jest bowiem wyłącznie do "podniesienia" wysokości świadczenia określonego w ustawie, nie zaś jego ustalenia (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 850/12). Rada nie została również upoważniona do wprowadzania dodatkowych kryteriów mających wpływ na wysokość tego świadczenia.

W doktrynie prezentowany jest pogląd, że przytoczone rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego (NP-III.4131.1.188.2023.1) opiera się na trafnej wykładni przepisów zawierających kompetencję do zwiększania wysokości świadczeń przyznawanych na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Powinno ono wyznaczać sposób postępowania przy podejmowaniu aktów prawa miejscowego przez rady powiatów, a przy tym być brane pod uwagę w praktyce konkretyzowania wysokości wynagrodzenia dla zawodowych rodzin zastępczych, jak i ustalania wysokości innych świadczeń przyznawanych na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W ustawie tej sformułowano bowiem podstawy prawne do przyznawania różnych świadczeń, których wysokość określana jest poprzez sformułowanie „nie niższej niż” albo „nie mniej niż” i wskazanie kwoty (art. 80 ust. 1, art. 81, art. 85 ust. 1, 2, 6 i 7, art. 87 ust. 2, art. 115 ust. 1 i 2, art. 146 ust. 2, art. 149 ust. 1 oraz art. 150 u.w.r.). Praktyka przyznawania tych świadczeń przez starostów (prezydentów miast) niejednokrotnie sprowadza się zaś do „automatycznego” ustalania kwoty świadczenia w minimalnej wysokości tak, jakby była to jedyna dostępna prawnie możliwość. Jest to niewłaściwy tryb postępowania. Zdecydowanie podzielić należy stanowisko wyrażone w omawianym rozstrzygnięciu, a także w powołanej w nim literaturze (por. B. Królak, M. Rączka, Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz, Warszawa 2017), pozwalające – z jednej strony – radzie powiatu na podwyższenie minimalnej kwoty świadczenia, gdyż ratio legis podjęcia uchwały na podstawie wskazanych przepisów jest nie zmiana wysokości świadczenia, lecz wprowadzenie gwarancji jego otrzymania na wyższym niż ustawowy poziomie, a – z drugiej strony – staroście (prezydentowi miasta) na ustalanie kwoty poszczególnych świadczeń na wyższym niż minimalny poziomie, gdyż to w granicach przyznanego mu uznania administracyjnego mieści się ustalenie wysokości świadczenia.

Rację ma również organ nadzoru, ustalając, że rada nie posiada innych kompetencji prawodawczych niż podwyższenie ustawowych kwot minimalnego wynagrodzenia. Nie istnieją podstawy do tego, aby ustalano przesłanki otrzymania wyższego świadczenia czy też kreowano normy generalne i abstrakcyjne, które będą różnicować wysokość świadczeń w oparciu o inne kryteria niż przyjęte w ustawie, tj. odstępować od jednej kwoty minimalnego wynagrodzenia dla rodziny zastępczej zawodowej i prowadzącego rodzinny dom dziecka, o którym mowa w art. 85 ust. 1 u.w.r. (z wyjątkiem ustawowo przewidzianym dla rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego, o którym mowa w art. 85 ust. 2 u.w.r.). Różnicowanie wysokości wynagrodzenia następuje bowiem w ramach rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Istnieją ustawowo określone przesłanki (w szczególności kwalifikacje, szkolenia i oceny rodziny zastępczej zawodowej oraz prowadzącego rodzinny dom dziecka), które determinować powinny ostatecznie ustaloną – w umowie zawartej pomiędzy starostą a rodziną zastępczą zawodową albo prowadzącym rodzinny dom dziecka – wysokość wynagrodzenia (art. 85 ust. 3 ustawy), ale takiego różnicowania nie można wprowadzać na poziomie norm generalnych i abstrakcyjnych. Wynagrodzenie może zostać ustalone na wyższym niż ustawowy albo wyższym niż określony w akcie prawa miejscowego poziomie ze względu na indywidualną ocenę przygotowania i realizacji zadań przez rodzinę zastępczą lub prowadzącego rodzinny dom dziecka, na którą wpływ może mieć również liczba dzieci będąca pod opieką czy też fakt pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej. Jednak to nie rada powiatu została umocowana do dokonywania wartościowania poszczególnych przymiotów osób otrzymujących wynagrodzenie i przeliczania ich na wartość minimalnej kwoty wynagrodzenia (por. J. Wilk, *Zwiększenie aktem prawa miejscowego minimalnego ustawowego wynagrodzenia rodzin zastępczych. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 28 kwietnia 2023 r., NP-III.4131.1.188.2023.1*, OwSS 2024, nr 2, s. 43-48).

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz organów nadzoru, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, aby materia regulowana aktem normatywnym przez organ samorządu terytorialnego wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w zakresie tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest więc naruszeniem normy kompetencyjnej, a tym samym naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. Należy również podkreślić, że regulacje zawarte w aktach prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, zatem nie są wydawane w celu wykonywania ustaw, jak ma to miejsce w przypadku rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (vide: wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Organy samorządu terytorialnego mogą więc

prować działalność prawotwórczą jedynie w zakresie, w jakim zostały do tego upoważnione. Nie mogą domniemywać swoich uprawnień prawotwórczych, ani interpretować ich w sposób rozszerzający. W orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w doktrynie prawa wielokrotnie podkreślano, że do zasad systemu prawa w Polsce zalicza się: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz stosowania wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze a także regułę, że wyznaczenie organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, OTK 2000/5/141).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił charakteru tego naruszenia. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowi takie naruszenie prawa, które mieści się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń. Na takie rozumienie wskazuje też treść art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, z którego wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały jest istotne naruszenie prawa. Zatem do istotnych wad, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego, a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia (por. Z. Kmiecik. Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną. Samorząd Terytorialny. Nr 6 z 1994 r.; wyrok siedmiu sędziów NSA z dnia 17 maja 1999 r., sygn. akt OSA 1/99; wyrok NSA z dnia 20 lipca 2012 r., sygn. akt I OSK 843/12; wyrok NSA z dnia 3 marca 2012 r., sygn. akt II GSK 357/11; wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. II FSK 3595/13).

Mając na względzie 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