Wojewoda Łódzki

Dorota Ryl

PNIK-I.4131.872.2026
Łódź, 3 listopada 2026 r.

Rada Powiatu Zduńskowolskiego

Rozstrzygnięcie nadzorcze

na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 oraz z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/58/26 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 1 października 2026 r. w sprawie szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Zduńskowolskiego określiła szczegółowe warunki umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu Zduńskowolskiego zawiadomienia z dnia 16 października 2026 r. znak: PNIK-I.4131.872.2026.

Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź
(+48) 42 664 10 00
kancelaria@lodz.uw.gov.pl
https://www.gov.pl/web/uw-lodzki
eDoręczenia: AE:PL-15739-54094-JUCFW-24

Podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym,
identyfikator systemowy dokumentu: 8139299.27895667.28152356

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie https://www.gov.pl/web/uw-lodzki w zakładce ochrona danych osobowych.

Z odpowiedzi Przewodniczącej Rady Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 22 października 2026 r., znak: OR-I.0004.25.2026 wynika, że Rada Powiatu Zduńskowolskiego nie zgadza się z zastrzeżeniami organu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 194 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2026 r. poz. 980), zwanej dalej - ustawa, zgodnie z którym „Rada powiatu określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty, o której mowa w art. 193 ust. 1.''.

Treść § 6 uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 194 ust. 2 uchwały. Rada została upoważniona do określenia szczegółowych warunków rozkładania na raty opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej tymczasem użyte w § 6 uchwały sformułowanie „w szczególności'' wprowadza luz interpretacyjny i nie stanowi szczegółowej regulacji w ww. przedmiocie. Sformułowanie „w szczególności'' powoduje, że § 6 uchwały nie reguluje precyzyjnie szczegółowych warunków rozkładania na raty ustalonej opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej oraz oznacza przekazanie kompetencji do ich ustalenia organowi właściwemu do wydania decyzji w tym przedmiocie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku o rozłożenie na raty ustalonych uprzednio opłat, a tym samym powinna zawierać jasno określony, zamknięty katalog przesłanek dających podstawę do rozłożenia tychże opłat na raty. Ponadto jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 526/16 *„Z brzmienia przywołanych przepisów wynika, że ustawodawca w sposób jednoznaczny i kategoryczny wyznaczył zakres i granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 194 ust. 2 ustawy. Jednakże analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, iż wolą ustawodawcy było, aby to właśnie rada powiatu w uchwale określiła w sposób niebudzący wątpliwości szczegółowe*

warunki umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty, o której mowa w art. 193 ust. 1 ustawy, bez pozostawiania luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii.''. Zaznaczyć zatem należy, iż przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Rada Powiatu Zduńskowolskiego w § 7 ust. 2 uchwały uregulowała w sposób łączny przesłanki całkowitego i częściowego umorzenia ustalonej opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Treść § 7 ust. 2 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej zawartej w art. 194 ust. 2 ustawy. Organ nadzoru zaznacza, że rada powinna uregulować w sposób odrębny przesłanki uzasadniające całkowite jak i częściowe umorzenie łącznie z odsetkami ustalonej opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, tak aby rozpoznając wniosek o przyznanie ww. ulgi można było ocenić, czy po stronie osoby zobowiązanej do poniesienia opłaty zachodzą okoliczności uzasadniające zastosowanie umorzenia i w jakim zakresie. Organ prowadzący postępowanie w sprawie umorzenia ustalonej opłaty związany jest przepisami przedmiotowej uchwały, zatem w wydanej przez siebie decyzji powinien powołać się na spełnienie przez osobę zobowiązaną do ponoszenia opłat za pobyt dziecka w pieczy zastępczej konkretnej przesłanki wskazanej przez radę w uchwale. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 8/19 nawiązującym do art. 50 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 639 ze zm.) - zwanej dalej u.p.s., który upoważnia radę do określenia w uchwale m.in. szczegółowych warunków całkowitego lub częściowego

zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze wskazano, że określenie „*szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat", użyte w art. 50 ust. 6 u.p.s., oznacza, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny. Muszą być zatem, jako warunki szczegółowe, ustalone odrębnie dla zwolnienia całkowitego i częściowego.''.* Również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 czerwca 2023 r. II SA/Łd 409/23 dotyczącym szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych wskazano, że *''skoro art. 97 ust. 5 u.p.s. upoważnia do ustalenia zasad ponoszenia odpłatności, to wydaje się, że zasady te mogą określać także przesłanki zwolnienia od opłat. Jednakże mając na uwadze fakt, że zwolnienie od opłat stanowi wyjątek od zasady jaką jest ponoszenie opłat, to wyjątek ten nie może być interpretowany w sposób rozszerzający. Tym samym prawodawca lokalny winien w sposób precyzyjny określić przesłanki zwolnienia z opłat, przy czym winien odrębnie określić przesłanki zwolnienia częściowego, a odrębnie zwolnienia w całości.''.* Treść § 7 ust. 2 uchwały nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego umorzenia ustalonych opłat, co w konsekwencji może prowadzić do uznaniowego zastosowania ww. przepisu. Rada Powiatu Zduńskowolskiego nie wypełniła zatem prawidłowo delegacji ustawowej zawartej w art. 194 ust. 2 ustawy.

Ponadto Rada Powiatu Zduńskowolskiego przekroczyła zakres delegacji ustawowej w następujących przepisach uchwały.

W § 3 ust. 1 uchwały Rada Powiatu Zduńskowolskiego postanowiła, że „Wysokość opłaty, odstąpienie od ustalenia opłaty, umorzenie opłaty w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenie terminu płatności lub rozłożenie na raty, ustala się w drodze decyzji administracyjnej.''. Wymieniony przepis uchwały przekracza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 194 ust. 2 ustawy. Rada nie została upoważniona do określenia formy dokumentu, który rozstrzyga kwestię w przedmiocie ulg od ustalonych opłat za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Wymieniona materia

została już uregulowana w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i wynika z art. 194 ust. 3 ustawy oraz z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 - r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691). Ponadto w orzecznictwie sądowo-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Istnieje możliwość powtórzenia regulacji ustawowych - w akim przypadku powtórzenia w aktach prawa miejscowego innych regulacji normatywnych powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego ma być podstawą odtworzenia normy prawnej (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 sierpnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 368/15). Takie powtórzenie powinno również być podyktowane względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego. Zaznaczyć należy, że treść § 3 uchwały nie stanowi dosłownego powtórzenia ww. przepisów prawa w tym art. 104 kodeksu postępowania administracyjnego.

Treść § 4 ust. 3 uchwały przekracza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 194 ust. 2 ustawy. Rada została upoważniona do określenia w drodze uchwały m.in. szczegółowych warunków odstąpienia od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Tymczasem w § 4 ust. 3 uchwały uregulowane zostały przesłanki całkowitego oraz częściowego zwolnienia z ponoszenia opłaty przez osoby zobowiązane. Organ nadzoru zaznacza, że wymieniony przepis uchwały reguluje kwestię odstąpienia z ponoszenia opłaty a nie kwestię odstąpienia od ustalenia opłaty do czego rada została upoważniona na mocy art. 194 ust. 2 ustawy. Zaznaczyć należy, że odstąpienie od ustalenia opłaty to instytucja o charakterze prewencyjnym, uprzednim, która powoduje, że organ (starosta) rezygnuje z wydania decyzji wymiarowej. Odstąpienie od ustalenia opłaty działa zatem zanim dług powstanie. Odstąpienie zaś od ponoszenia opłaty sugeruje zwolnienie z obowiązku zapłaty należności, która już wynika z przepisów prawa bądź wcześniejszej decyzji, a tym

samym dług już istnieje lub biegnie. Przewodnicząca Rady Powiatu Zduńskowolskiego w odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego poinformowała o możliwości doprecyzowania § 4 ust. 3 uchwały poprzez zmianę ww. zwrotu na zwrot „odstąpienie całkowicie lub częściowo od ustalenia opłaty''. Mając na uwadze powyższe zaznaczyć należy, że powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w tym art. 194 ustawy nie przewidują możliwości częściowego odstąpienia od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Ustawodawca w treści art. 194 ust. 2 ustawy upoważnił radę m.in. do określenia szczegółowych warunków odstąpienia od ustalenia opłaty. Odstąpienie od ustalenia opłaty powinno oznaczać definitywną rezygnację z jej ustalenia, całkowitą rezygnację z domagania się ponoszenia odpłatności za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Dopiero w przypadku wydania decyzji o odmowie odstąpienia od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej możliwe jest ustalenie jej wysokości w odrębnym postępowaniu. Odniesienie w całości lub w części należy odnosić do możliwości umorzenia w całości lub w części ustalonej uprzednio opłaty. Dodatkowo zauważyć należy, że zgodnie z Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2019 r., sygn, akt I OSK 1540/17 nie jest możliwe przyjęcie, że decyzja nakładająca obowiązek opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej ustala tę opłatę wyłącznie na przyszłość, a nie za faktyczny pobyt dziecka w placówce, gdyż niweczyłoby to w istocie możliwość nałożenia opłaty za okres, w którym dziecko przebywa w pieczy zastępczej i za który zostały poniesione wydatki na jego utrzymanie i w którym organ prowadził postępowanie w kwestii tej odpłatności. Z wymienionego wyroku wynika, że decyzja ustalająca opłatę za pobyt dziecka w pieczy zastępczej powinna w pełni odzwierciedlać wydatki na utrzymanie dziecka w okresie jego faktycznego pobytu w placówce. Decyzja ustalająca wysokość opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej nie może zatem wskazywać kwoty dowolnej, a zatem także częściowej lecz kwotę, która uwzględnia oraz odzwierciedla całkowite koszty faktycznego pobytu dziecka w danym okresie czasu w placówce. Dopiero od tak ustalonej opłaty istnieje możliwość przyznania zobowiązanym w odrębnym postępowaniu ulg wskazanych przez

ustawodawcę w art. 194 ust. 3 ustawy. Mając na uwadze powyższe zaznaczyć należy, że § 4 ust. 3 uchwały przekracza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 194 ust. 2 ustawy. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą. Podkreślić należy, że za niezgodne z normą upoważniającą, należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego. Rada powiatu nie ma zatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie upoważniającym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Odnieść to należy zarówno do zakresu spraw, które mają być objęte aktem wydanym na podstawie normy upoważniającej, ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w nim przepisów sprzecznych z ustawą (wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 75/20).

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/58/26 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 1 października 2026 r. w sprawie szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:
Zarząd Powiatu Zduńskowolskiego