



Znak: P-1.4131.175.2026.KD
Szczecin, 19 czerwca 2026 r.

Rada Gminy Rąbino

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/116/2026 Rady Gminy Rąbino z dnia 26 maja 2026 r. w sprawie utworzenia mieszkania wspomagane.

Uzasadnienie

W dniu 26 maja 2026 r. Rada Gminy Rąbino podjęła uchwałę Nr XXVII/116/2026 w sprawie utworzenia mieszkania wspomagane. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 2 czerwca 2026 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XXVII/116/2026 Rada Gminy Rąbino wskazała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, oraz art. 17 ust. 1 pkt 12, art. 53 ust. 1, 3 i 5 oraz art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej¹. Z powołanych regulacji ustawy o pomocy społecznej wynika, że prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (art. 17 ust. 1 pkt 12), a nadto: dla kogo przeznaczone są mieszkania treningowe lub wspomagane (art. 53 ust. 1), przez jakie podmioty mogą być one prowadzone (art. 53 ust. 3) i jakie usługi świadczy się w takich mieszkaniach (art. 53 ust. 5). Artykuł 97 ust. 1 i 5 ustawy stanowią natomiast, że: opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług, przy czym nie ponoszą opłat osoby, których dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, oraz upoważniają organy stanowiące powiatu lub gminy do ustalania w drodze uchwał, w

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 639).

zakresie zadań własnych, szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.

Analizując powołane przez Radę Gminy Rąbino w podstawie prawnej uchwały Nr XXVII/116/2026 przepisy obowiązującego prawa, stwierdzić należy, że w kwestii prowadzenia i zapewnienia przez gminę miejsc w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, wywieść z nich można upoważnienie organu stanowiącego wyłącznie do podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych.

Tymczasem, w treści uchwały Nr XXVII/116/2026 Rada Gminy Rąbino postanowiła: utworzyć mieszkanie treningowe pod wskazanym adresem (§ 1), określić, że podmiotem prowadzącym mieszkanie wspomagane jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rąbinie (§ 2) oraz że mieszkanie wspomagane przeznaczone jest dla dwóch osób pełnoletnich, które zamieszkują na terenie Gminy Rąbino, spełniających określone w tym przepisie warunki, będące powieleniem zapisów art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (§ 3). W pozostałych przepisach uchwały Rada zawarła regulacje: *Szczegółowe zasady naboru uczestników określone zostaną w Regulaminie rekrutacji uczestników do mieszkania wspomagane zatwierdzonego przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rąbinie (§ 4), Zasady funkcjonowania i organizacji mieszkania wspomagane określi Regulamin mieszkania wspomagane zatwierdzonego przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rąbinie (§5), Zasady odpłatności za mieszkanie wspomagane zostaną określone odrębną uchwałą (§ 6).* Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Rąbino (§ 7). Uchwałą Nr XXVII/116/2026 Rada Gminy Rąbino uznała za akt prawa miejscowego w rozumieniu przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych², postanawiając w § 8, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.*

W ocenie organu nadzoru, podejmując akt o takiej treści Rada Gminy Rąbino działała z istotnym naruszeniem prawa, z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej *Osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie bezdomnej, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, okręgowy ośrodek wychowawczy, zakład poprawczy, schronisko dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, może być przyznane wsparcie w mieszkaniu treningowym lub wspomagany. Mieszkania wspomagane i treningowe są formą pomocy społecznej przygotowującą, przy wsparciu specjalistów, osoby w nich przebywające do prowadzenia niezależnego życia lub wspierającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu (art. 53 ust. 2 ww. ustawy). Mieszkanie wspomagane jest przeznaczone w szczególności dla: 1) osoby niepełnosprawnej, w tym osoby niepełnosprawnej fizycznie lub osoby z zaburzeniami psychicznymi; 2) osoby w podeszłym wieku lub przewlekle chorej (art. 53 ust. 6 ustawy).*

² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Na mocy art. 17 ust. 1 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej prawodawca postanowił, że *Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych*. Z przepisu art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika wprost, że *zadania gminy* określone przepisami prawa *wykonuje wójt* (burmistrz, prezydent miasta). Skoro zatem w art. 17 ust. 1 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej ustawodawca powierzył prowadzenie mieszkań treningowych lub wspomaganych gminie i upoważnienia w tym zakresie nie zastrzegł do wyłącznej kompetencji jej organu stanowiącego, należy uznać, że właściwy w tej sprawie jest organ wykonawczy gminy³. Uprawnienia organu stanowiącego gminy nie można wywodzić z treści powołanego przez Radę Gminy Rąbino w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten bowiem zalicza do wyłącznej właściwości rady gminy „stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”, powinien być więc stosowany łącznie z innym konkretnym przepisem zawierającym wyraźne upoważnienie ustawowe dla rady gminy, co w analizowanej sprawie nie ma miejsca. Rada Gminy Rąbino wydzielając więc konkretnie określone mieszkanie wspomagane z zasobów mieszkaniowych Gminy, zdaniem organu nadzoru, weszła w ustawową kompetencję organu wykonawczego, określoną w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co jest prawnie niedopuszczalne.

W myśl art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴ organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznaných im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemania kompetencji organu samorządu terytorialnego i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie. Niezastosowanie się do powyższego, stanowi niewątpliwie naruszenie prawa.

W ustawie o samorządzie gminnym przewidziane zostały dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów prawnych. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ustawy). Ustawodawca nie definiuje jednak kategorii obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał⁵. W orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa – będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu – to takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały⁶.

W omawianej sprawie, ponadto, Rada Gminy Rąbino w sposób nieprawidłowy zakwalifikowała uchwałę Nr XXVII/116/2026 do aktów prawa miejscowego podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W orzecznictwie

³ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 marca 2024 r., sygn. akt III SA/GI 864/23.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵ Por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, Nr 1-2, str. 101-102.

⁶ Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 488/16.

sądów administracyjnych⁷ ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym: „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszą się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)“.

Treść uchwały Nr XXVII/116/2026 wyklucza uznanie jej za akt prawa miejscowego. Sformułowane przez Radę Gminy ogólne postanowienia uchwały: § 1 i § 2 przyjęte bez podstawy prawnej dającej organowi stanowiącemu kompetencję do jej przyjęcia, § 3 będący w większości powtórzeniem regulacji ustawowej art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, § 4 i § 5 informujące, że szczegółowe zasady naboru członków oraz zasady funkcjonowania i organizacji mieszkania wspomagane określają Regulaminy zatwierdzone przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rąbinie oraz § 6 wskazujący, że zasady odpłatności za mieszkanie wspomagane określone zostaną odrębną uchwałą nie noszą cech generalnych i abstrakcyjnych, przemawiających za uznaniem uchwały za akt prawa miejscowego w rozumieniu przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Niewątpliwie aktem prawa miejscowego jest uchwała podjęta na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, ustalająca szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, nie będzie nią jednak uchwała, która w tym zakresie jedynie informuje, że „zasady odpłatności za mieszkanie wspomagane zostaną określone odrębną uchwałą”, jak to mam miejsce w przypadku kwestionowanej uchwały Nr XXVII/116/2026. W sytuacji więc, gdy żaden z przepisów prawa, a także charakter podjętej uchwały nie pozwala na przyjęcie, że jest ona aktem prawa miejscowego, to postanowienie § 8 uchwały, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, w sposób istotny narusza m.in. art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając na uwadze argumentację wyrażoną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/116/2026 Rady Gminy Rąbino z dnia 26 maja 2026 r. w sprawie utworzenia mieszkania wspomagane, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

⁷ Tak: postanowienie WSA w Poznaniu z 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Wicewojewoda Zachodniopomorski

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/