



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 19 marca 2026 r.

Poz. 714

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.9.2026 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 17 marca 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 XXV/194/2026 Rady Gminy Tarnów Opolski z dnia 24 lutego 2026 r. w sprawie określenia zasad udzielania pomocy w formie zasiłku celowego osobom poszkodowanym w wyniku pożaru domu w miejscowości Kosorowice w dniu 20 grudnia 2025 r.** – z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 24 lutego 2026 r. Rada Gminy Tarnów Opolski, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, zwanej dalej jako u.s.g.) i art. 40 ust. 1 i 3 oraz art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 z późn. zm., zwana dalej jako u.p.s.), podjęła uchwałę XXV/194/2026 w sprawie określenia zasad udzielania pomocy w formie zasiłku celowego osobom poszkodowanym w wyniku pożaru domu w miejscowości Kosorowice w dniu 20 grudnia 2025 r.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 lutego 2026 r.

W kwestionowanym akcie Rada Gminy Tarnów Opolski, zwana dalej Radą, ustanowiła zasady udzielania pomocy w formie zasiłku celowego na częściowe pokrycie kosztów związanych z usunięciem skutków zdarzenia losowego przeznaczone osobom poszkodowanym w wyniku pożaru domu jednorodzinnego w miejscowości Kosorowice w dniu 20 grudnia 2025 r. Rada powierzyła wykonanie uchwały Wójtowi Gminy Tarnów Opolski (§ 3). Natomiast mocą § 4 została ona zakwalifikowana do kategorii aktów prawa miejscowego.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała nr XXV/194/2026 z dnia 24 lutego 2026 r. została wydana z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 40 ust. 1 i 3 oraz art. 106 ust. 1 u.p.s. oraz art. 7 Konstytucji RP.

Na wstępie wyjaśnić należy, że na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Przepis ten ma charakter ogólny i jednocześnie odsyłający, co oznacza, że kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących konkretnych zagadnień muszą być określone w ustawie szczególnej. Z przepisu tego nie można wywodzić domniemania kompetencji organu stanowiącego gminy. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Prawo powinno nie tylko stanowić kompetencję do ich działania, ale również być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne tego działania. Co również istotne, organ administracji publicznej wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w jego granicach. Tym samym przepisy tego rodzaju nie mogą być interpretowane rozszerzająco. W myśl art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Tym samym wskazując na powyższe uznać należy, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi

w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego zawarte w ustawie. Dokonując oceny aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na uwadze to, że akt ten nie może wykraczać poza delegację ustawową. W dotychczasowym orzecznictwie sądowym wielokrotnie wyrażany był również pogląd, że narusza prawo akt prawa miejscowego wykraczający poza delegację ustawową oraz powielający i modyfikujący postanowienia ustawowe.

Jednym z powołanych w podstawie prawnej przepisów jest art. 40 ust. 1 u.p.s., zgodnie z którym zasiłek celowy może być przyznany również osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego. Zgodnie natomiast z art. 40 ust. 2 u.p.s., zasiłek celowy może być przyznany osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej, przy czym według art. 39 ust. 1-2 ustawy zasiłek celowy może być przyznany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu. Zasiłek celowy, o którym mowa w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi (ust. 3).

Natomiast forma przyznawania świadczeń z pomocy społecznej oraz tryb podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie został uregulowany w art. 106 u.p.s., zgodnie z którym rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania świadczenia z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej organu pomocy społecznej.

W dyspozycji art. 40 i 106 u.p.s. nie przewidziano możliwości, tj. uprawnień dla rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach określenia zasad udzielania pomocy w formie zasiłku celowego. Wskazane wyżej przepisy nie przewidują kompetencji rady do stanowienia aktów prawa miejscowego określających szczegółowe zasady udzielania tego rodzaju pomocy. Ustanowienie przez Radę w drodze uchwały zasad udzielania pomocy w formie zasiłku celowego osobom poszkodowanym prowadzi w istocie do modyfikacji ustawowych przesłanek przyznawania świadczeń z pomocy społecznej lub wprowadzenia dodatkowych warunków ich uzyskania. Tego rodzaju regulacja stanowi ingerencję w materię ustawową oraz naruszenie zasady legalizmu, a także przekroczenie kompetencji prawotwórczych organu stanowiącego gminy. Rada nie posiada podstawy prawnej do określenia w drodze uchwały zasad udzielania pomocy osobom poszkodowanym w wyniku pożaru, bowiem taka pomoc powinna być przyznawana indywidualnie w drodze decyzji administracyjnej na podstawie samej ustawy o pomocy społecznej a nie na podstawie lokalnych zasad ustalonych uchwałą Rady.

Na tle przytoczonych regulacji w judykaturze i doktrynie podkreśla się konieczność oparcia aktu prawa miejscowego na ustawowej podstawie prawnej do jego wydania. Musi ona istnieć w dacie podjęcia aktu prawa miejscowego, by uznać jego ważność. Akt prawa miejscowego wydany bez istniejącej ku temu podstawy w przepisie rangi ustawowej lub z przekroczeniem ram takiej delegacji jest nieważny i nie może nastąpić jego konwalidacja poprzez zmianę stanu prawnego i późniejsze zaistnienie w obrocie prawnym przepisu, na którego mocy byłoby możliwe podjęcie danej uchwały przez radę gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 84/11, Opublikowano: OwSS 2011/3/56-60).

W świetle powyższych rozważań stwierdzić należy, że wskazane w podstawie prawnej przepisy nie mogą stanowić samodzielnej i wyłącznej podstawy do podejmowania przez Radę uchwał ani wprowadzania norm prawnych o dowolnej treści, wykraczającej poza wyraźnie określone w przepisach prawa kompetencje tego organu, nawet jeżeli mieściłyby się one w ogólnym zakresie zadań gminy. Każda uchwała Rady, jak również zawarte w niej unormowania, winny być oparte na szczegółowej podstawie prawnej, wynikającej z odrębnego przepisu rangi ustawowej. Zdaniem organu nadzoru, brak jest zatem podstaw do przyjęcia, iż powyższe przepisy mogą stanowić źródło kompetencji prawotwórczej. Uprawnienie do podejmowania określonych działań, w tym uchwalania aktów normatywnych, musi wynikać z wyraźnych przepisów ustawowych o charakterze szczególnym. Sam fakt przypisania danego zadania do katalogu zadań własnych gminy nie jest tożsamy z udzieleniem jej kompetencji do stanowienia prawa w tym zakresie. Nawet przy założeniu, że przedmiotem uchwały jest realizacja zadania własnego w postaci szeroko pojętej pomocy społecznej, a treść uchwały nie zawiera norm władczych, nie zwalnia to z obowiązku zapewnienia jej zgodności zobowiązującym porządkiem prawnym, w szczególności z przepisami ustawowymi.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego jest istotne naruszenie prawa, do którego zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podejmowania uchwał.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Joanna Sachanbińska