Wasilków, dnia 30 czerwca 2026 r.

Minister Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5/,
00-513 Warszawa

za pośrednictwem

Wojewody Podlaskiego
ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok

Odwołująca: Gmina Wasilków
ul. Białostocka 7, 16-010 Wasilków
NIP: 9662104341
reprezentowana przez Burmistrza
Adriana Łuckiewicza

Organ: Wojewoda Podlaski
ul. Mickiewicza 3,
15-213 Białystok

sygn. Akt PS-VIII.0031.56.2026.MO

ODWOŁANIE
od decyzji Wojewody Podlaskiego z dnia 25 czerwca 2026 r.,
znak: PS-VIII.0031.56.2026.MO

Działając w imieniu Gminy Wasilków, **zaskarżam w całości** decyzję Wojewody Podlaskiego z dnia 25 czerwca 2026 r., znak: PS-VIII.0031.56.2026.MO w sprawie wydania Burmistrzowi Wasilkowa polecenia realizacji zadania polegającego na udzielaniu beneficjentom ochrony czasowej pomocy polegającej na zakwaterowaniu zbiorowym wraz z całodziennym wyżywieniem w obiekcie zbiorowego zakwaterowania, doręczoną w dniu 25 czerwca 2026 r.

Zaskarżonej decyzji zarzucam:
a) naruszenie przepisów postępowania, mających wpływ na wynik sprawy tj.

- art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r., poz. 1691) – dalej: „k.p.a.”, polegające na niepodjęciu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, w szczególności poprzez nieweryfikowanie rzeczywistych możliwości organizacyjnych, kadrowych i lokalowych Gminy Wasilków, a także poprzez pominięcie przy wydawaniu polecenia zarówno słusznego interesu mieszkańców gminy, jak i interesu społecznego, który wymaga lokowania beneficjentów ochrony czasowej w jednostkach samorządu terytorialnego dysponujących odpowiednią bazą noclegową i zapleczem organizacyjnym gwarantującym należyte wykonanie zadania;

- art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. poprzez niewyczerpujące zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego niezbędnego do oceny rzeczywistych możliwości Gminy Wasilków, w szczególności poprzez wydanie polecenia bez przeprowadzenia jakichkolwiek czynności sprawdzających (zapytania do gminy, wizji bazy noclegowej – szczególnie w kontekście stanu technicznego obiektu planowanego do wykorzystania, analizy danych o obiektach zbiorowego zakwaterowania) – co skutkowało oparciem decyzji nie na ustalonym stanie faktycznym, lecz na założeniu nieweryfikowanym żadnym dowodem

- art. 8 ust. 1 k.p.a., poprzez naruszenie zasady proporcjonalności polegające na nałożenie na Gminę Wasilków obowiązku realizacji zadania bez uprzedniego ustalenia rzeczywistych możliwości jego wykonania oraz bez zapewnienia odpowiednich zasobów organizacyjnych, kadrowych i finansowych, co prowadzi do nieproporcjonalnego obciążenia Gminy Wasilków i może skutkować ograniczeniem możliwości wykonywania jej ustawowych zadań własnych na rzecz mieszkańców;

- art. art. 7b k.p.a., poprzez wydanie polecenia z pominięciem obowiązku współdziałania, w szczególności bez przeprowadzenia wcześniejszych rozmów i uzgodnień dotyczących warunków, zakresu i możliwości realizacji zadania przez Gminę Wasilków, co skutkowało nałożeniem obowiązków bez zapewnienia odpowiednich instrumentów organizacyjnych i finansowych umożliwiających ich wykonanie;

- art. 80 k.p.a. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów i wydanie polecenia w sposób dowolny, tj. z pominięciem dostępnych i powszechnie znanych danych statystycznych GUS, z których wynika ograniczona baza noclegowa Gminy Wasilków – organ nie wskazał, na jakiej podstawie dowodowej uznał, że gmina dysponuje infrastrukturą wystarczającą do realizacji zadania, co świadczy o tym, że ocena możliwości gminy nie ma oparcia w materiale sprawy.;

- art. 112 ust. 15 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 223 z późn. zm.) w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. poprzez brak należytego uzasadnienia faktycznego decyzji, w szczególności nieujawnienie przesłanek, którymi organ kierował się przy wyborze Gminy Wasilków jako adresata polecenia oraz przy określeniu zakresu i terminu jego realizacji – uzasadnienie decyzji nie pozwala zrekonstruować toku rozumowania organu, co uniemożliwia ocenę, czy rozstrzygnięcie wynika z analizy materiału sprawy, czy ma charakter arbitralny Wyłączenie przewidziane w art. 112 ust. 15 ustawy znosi jedynie formalny obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji wynikający z art. 107 § 3 k.p.a. – nie zwalnia natomiast organu z materialnego obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i wyczerpującego rozpatrzenia materiału dowodowego, o których mowa w art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., a które obowiązują niezależnie od zakresu jawności motywów decyzji. Brak ustawowego wymogu uzasadnienia nie jest równoznaczny z dopuszczeniem dowolnego, nieoparte na faktach rozstrzygnięcia – odmienna interpretacja prowadziłaby do uznania, że ustawodawca zezwolił organowi na arbitralne działanie, co byłoby niezgodne z zasadą praworządności (art. 6 k.p.a.) i konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP)

b) wyznaczenie nierealnego i niewykonalnego terminu realizacji zadania, w szczególności poprzez nałożenie na Gminę obowiązku zapewnienia beneficjentom ochrony czasowej zbiorowego zakwaterowania wraz z całodziennym wyżywieniem bez zapewnienia odpowiedniego czasu na przygotowanie infrastruktury, przeprowadzenie niezbędnych czynności organizacyjnych, zabezpieczenie zasobów kadrowych i finansowych, zawarcie wymaganych umów, opracowanie i wdrożenie procedur postępowania oraz przygotowanie obsługi administracyjnej i technicznej przedsięwzięcia, co w konsekwencji czyni wykonanie polecenia w wyznaczonym terminie niemożliwym.

c) brak zapewnienia środków finansowych i kadrowych niezbędnych do wykonania polecenia, w szczególności poprzez nałożenie na Gminę Wasilków obowiązku realizacji zadania bez jednoczesnego zabezpieczenia środków finansowych na jego wykonanie, określenia mechanizmu refundacji kosztów oraz zapewnienia wsparcia kadrowego, co skutkuje koniecznością finansowania zadania kosztem środków przeznaczonych na realizację ustawowych zadań własnych gminy;

d) wydanie polecenia, o którym mowa w art. 112 ust. 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2025 r. poz. 223 z późn. zm.), pomimo obiektywnego braku odpowiedniej infrastruktury noclegowej i zaplecza lokalowego umożliwiających realizację zadania, w szczególności wobec ograniczonych zasobów bazy noclegowej Gminy Wasilków, potwierdzonych danymi statystycznymi GUS.

Niezależnie od postawionych zarzutów procesowych wskazać należy, że mechanizm „polecenia" z art. 112 ust. 13–17 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony rodzi poważne wątpliwości konstytucyjne na tle zasady samodzielności samorządu terytorialnego.

Naruszone wzorce konstytucyjne

Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP – samorząd wykonuje przysługującą mu część zadań publicznych „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność". Art. 165 ust. 2 – samodzielność JST podlega ochronie sądowej. Art. 166 ust. 2 – zlecenie JST wykonywania zadań publicznych następuje w drodze ustawy, która musi określić sposób i zasady ich wykonywania, **w tym zapewnienie koniecznych środków finansowych**. Dodatkowo art. 4 ust. 6 i art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (ratyfikowanej przez RP) wymagają konsultowania JST przy decyzjach ich dotyczących oraz adekwatności środków finansowych do nakładanych zadań.

Niekonstytucyjność mechanizmu w realiach sprawy

Po pierwsze, ustawa nie określa samodzielnie zasad i sposobu wykonywania zadania zleconego (art. 166 ust. 2 Konstytucji) – kompetencję tę przenosi w całości na jednostronny akt administracyjny Wojewody (polecenie), który dopiero określa grupy uprawnionych, sposób finansowania, okres i zakres pomocy (art. 112 ust. 14). **Oznacza to subdelegację materii zarezerwowanej dla ustawy na rzecz aktu wykonawczego organu nadzoru, co podważa gwarancyjny charakter art. 166 ust. 2 Konstytucji RP.**

Po drugie, wyłączenie obowiązku uzasadnienia (ust. 15) w połączeniu z natychmiastową wykonalnością z chwilą doręczenia **czyni ochronę sądową i instancyjną w znacznej mierze iluzoryczną** – gmina musi wykonać polecenie zanim odwołanie zostanie rozpoznane, a brak uzasadnienia utrudnia sformułowanie skutecznych zarzutów. Stoi to w napięciu z art. 165 ust. 2 (sądowa ochrona samodzielności JST) oraz art. 78 Konstytucji RP.

Po trzecie, polecenie ma charakter władczego instrumentu zarządzania działalnością gminy (określa co, jak i kiedy ma robić), a nie środka nadzoru weryfikacyjnego ograniczonego do kontroli legalności już podjętych działań – co wykracza poza konstytucyjny model nadzoru z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP.

Końcowo – po czwarte, ustawa nie przewiduje obowiązku uprzedniej konsultacji z JST przed wydaniem polecenia (czego dowodem jest niniejsza sprawa), co narusza standard partnerstwa z art. 4 ust. 6 EKSL, a w połączeniu z brakiem zagwarantowanych środków finansowych w zakresie administrowania wykonania polecenia – także art. 9 EKSL i art. 167 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Należy podkreślić, że co do zasady zapewnienie realizacji zadań związanych z udzielaniem ochrony cudzoziemcom należy do właściwości wojewody. Powierzenie wykonywania określonych czynności innym podmiotom powinno następować wyjątkowo, gdy wojewoda nie jest w stanie wykonać danego zadania samodzielnie, przy czym delegowanie tych zadań powinno uwzględniać rzeczywiste możliwości organizacyjne podmiotu, któremu zadanie jest powierzane.

Intencją ustawodawcy nie było trwałe przeniesienie odpowiedzialności za organizację pomocy dla cudzoziemców na gminy, lecz stworzenie mechanizmu umożliwiającego organom administracji rządowej elastyczne reagowanie na sytuacje nadzwyczajne, w szczególności masowy napływ osób wymagających ochrony czasowej.

Z konstrukcji art. 112 wynika, że polecenia kierowane do innych podmiotów, w tym jednostek samorządu terytorialnego, mają charakter **subsydiarny i wyjątkowy**. Ich celem jest umożliwienie wykonania zadania publicznego w sytuacji, gdy administracja rządowa, ze względu na skalę lub nagłość zdarzeń, nie jest w stanie samodzielnie zapewnić realizacji wszystkich działań. Nie można natomiast wyprowadzać z art. 112 ww. Ustawy założenia, że gminy mają przejąć rolę podstawowego organizatora systemu pomocy

Analiza uzasadnienia projektu ustawy prowadzi do wniosku, że ustawodawca przyjął model, w którym ciężar organizacji pomocy dla beneficjentów ochrony czasowej spoczywa przede wszystkim na organach administracji rządowej.

Ustawa wskazuje, że „za zapewnienie wsparcia cudzoziemcowi, objętemu ochroną czasową w trybie kryzysowym odpowiada minister właściwy do spraw wewnętrznych", który może zapewnić pobyt, wyżywienie, transport oraz inne niezbędne formy pomocy. Uzasadnienie ustawy podkreśla jednocześnie, że wykonanie tych zadań może zostać zlecone wojewodom lub organizacjom pozarządowym wówczas, gdy realizacja zadania przekracza możliwości ministerstwa lub podmiotów mu podległych. Oznacza to, że mechanizm delegowania zadań został przez ustawodawcę ukształtowany jako rozwiązanie wyjątkowe, uruchamiane dopiero w przypadku niewystarczalności własnych zasobów administracji rządowej.

W odniesieniu do wsparcia długookresowego dla osób z grup szczególnie wrażliwych ustawodawca przyjął identyczny model. Organem właściwym do organizacji tego wsparcia jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, który wykonuje zadania w ramach własnych zasobów, a dopiero gdy okażą się one niewystarczające, może zlecić ich realizację wojewodom lub organizacjom pozarządowym. Także w tym przypadku ustawodawca przewidział delegowanie kompetencji jedynie jako instrument pomocniczy.

Celem projektowanych regulacji było stworzenie sprawnego, interwencyjnego systemu reagowania na sytuacje nadzwyczajne związane z masowym napływem cudzoziemców. Uzasadnienie wielokrotnie posługuje się pojęciami „sytuacja kryzysowa", „nagła pomoc", „natychmiastowe zapewnienie zakwaterowania" oraz „rozwiązanie interwencyjne". Oznacza to, że art. 112 nie został przewidziany jako podstawa stałego i systemowego powierzania gminom obowiązków związanych z organizacją pobytu cudzoziemców, lecz jako instrument uruchamiany wyjątkowo, gdy występują okoliczności nadzwyczajne wymagające szybkiej mobilizacji dodatkowych zasobów państwa.

Sam fakt utrzymania kompetencji wojewodów do wydawania poleceń jednostkom samorządu terytorialnego został uzasadniony jedynie tym, że rozwiązania te „sprawdziły się w praktyce" podczas kryzysu wywołanego masowym napływem uchodźców z Ukrainy. Uzasadnienie nie wskazuje natomiast, aby intencją ustawodawcy było ustanowienie generalnej zasady wykonywania tych zadań przez gminy. Przeciwnie, podkreślono, że zadania realizowane przez samorządy mają charakter zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego nie są pierwotnie właściwe do wykonywania tych obowiązków, lecz wykonują je jedynie zastępczo i na rzecz administracji rządowej.

W konsekwencji wykładnia celowościowa i systemowa art. 112 prowadzi do wniosku, że wojewoda powinien co do zasady sam zapewnić realizację zadań związanych z pomocą beneficjentom ochrony czasowej, wykorzystując zasoby administracji rządowej oraz podmiotów jej podległych. Wydanie polecenia jednostce samorządu terytorialnego może mieć miejsce wyłącznie wyjątkowo, gdy organ wykaże, że wykonanie zadania przy użyciu własnych środków organizacyjnych jest niemożliwe lub niewystarczające. Brak wykazania tej przesłanki oznacza, że skorzystanie z kompetencji przewidzianej w art. 112 ustawy następuje z przekroczeniem celu, dla którego przepis ten został ustanowiony i niewątpliwie powinno wynikać z analizy możliwości wszystkich gmin konkretnego województwa.

Przede wszystkim należy podkreślić, że Gmina Wasilków nie dysponuje odpowiednią infrastrukturą organizacyjną, lokalową ani kadrową pozwalającą na prawidłową i terminową realizację obowiązków wynikających z decyzji. Zaskarżona decyzja została wydana w dniu 25 czerwca 2026 r., natomiast jej wykonanie ma nastąpić już od dnia 1 lipca. Tak krótki okres na przygotowanie niezbędnego zaplecza organizacyjnego, zabezpieczenie odpowiednich pomieszczeń, środków finansowych oraz zasobów kadrowych powoduje, że decyzja ma charakter de facto niewykonalny. Organ wydający decyzję nie wykazał, aby przeprowadził jakąkolwiek analizę realnych możliwości wykonania nałożonych obowiązków przez Gminę.

W rankingu GUS gmin województwa podlaskiego klasyfikującym JST pod względem liczby podmiotów gospodarki narodowej prowadzących działalność usługową w obszarze zakwaterowania [sekcja I dział 55 klasyfikacji PKD 2025] gmina Wasilków plasuje się ex aequo na miejscach 25-30 w gronie 119 gmin w województwie. Na terenie gminy miejsko-

wiejskiej Wasilków funkcjonuje 7 podmiotów gospodarczych wykazujących aktywność w segmencie zakwaterowania - tytułem porównania w gminie miejskiej Białystok takich podmiotów gospodarczych jest 169, w gminie miejskiej Augustów 75 - czyli odpowiednio 24 razy oraz 10 razy więcej. Według Banku Danych Lokalnych GUS w zestawieniu miejsc noclegowych w turystycznych obiektach noclegowych w JST województwa podlaskiego gmina Wasilków lokuje się jeszcze niżej - dopiero na 69 miejscu w województwie. Na terenie gminy Wasilków miejsc noclegowych w turystycznych obiektach noclegowych jest kilkaset razy mniej niż w gminach o rozbudowanych zasobach bazy turystycznej (Białystok, Augustów, Białowieża, Suwałki, Rajgród).

Należy również zwrócić uwagę, że skutki wydanego polecenia będą wykraczały poza jego bezpośredni zakres i mogą prowadzić do istotnego zwiększenia obciążenia organizacyjnego oraz finansowego gminy. Można bowiem racjonalnie przewidywać, że realizacja polecenia spowoduje wzrost liczby osób korzystających z pomocy świadczonej przez Centrum Usług Społecznych, a w konsekwencji zwiększenie liczby prowadzonych spraw, składanych wniosków oraz potrzeb wymagających dalszej obsługi przez jednostki organizacyjne gminy. Dotyczy to w szczególności konieczności zapewnienia świadczeń z zakresu pomocy społecznej, podejmowania interwencji o charakterze osłonowym, organizowania wsparcia środowiskowego, pracy socjalnej oraz innych form pomocy wynikających z indywidualnych potrzeb beneficjentów. Powyższe konsekwencje generują dodatkowe obowiązki po stronie gminy, które nie zostały uwzględnione przy wydawaniu polecenia ani poprzedzone analizą ich wpływu na możliwości organizacyjne i finansowe jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie strony odwołującej się organ wydający polecenie powinien uwzględnić nie tylko bezpośrednie skutki jego wykonania, lecz również jego następstwa dla realizacji zadań własnych gminy oraz zdolności do zapewnienia odpowiedniego poziomu usług społecznych wszystkim osobom uprawnionym do korzystania z tego wsparcia.

W niniejszej sprawie brak jest przekonującego uzasadnienia, dlaczego zadanie nie może zostać wykonane przez wojewodę lub w inny sposób zapewniający jego sprawną realizację. Zaskarżona decyzja prowadzi natomiast do stworzenia nieuzasadnionego schematu formalnej biurokracji, polegającego na przenoszeniu obowiązków na Gminę, która nie posiada odpowiednich warunków do ich wykonania, bez jednoczesnego zapewnienia adekwatnych narzędzi organizacyjnych i czasowych. Takie działanie nie znajduje racjonalnego uzasadnienia ani z punktu widzenia efektywności administracji publicznej, ani z perspektywy interesu społecznego.

Interes społeczny wymaga, aby zadania związane z udzielaniem ochrony cudzoziemcom były wykonywane w sposób rzeczywisty, sprawny i zapewniający odpowiedni standard realizacji obowiązków publicznych. Powierzenie ich podmiotowi nieprzygotowanemu organizacyjnie stwarza ryzyko niewykonania lub nienależytego wykonania decyzji, co pozostaje w sprzeczności z celem ustawy.

Jednocześnie słuszny interes strony przemawia za uchyleniem lub zmianą decyzji, ponieważ nałożenie obowiązków niemożliwych do wykonania w wyznaczonym terminie narusza zasadę zaufania obywateli i jednostek samorządu terytorialnego do organów państwa oraz zasadę proporcjonalności działania administracji publicznej.

Wobec powyższego zasadne jest uchylenie albo zmiana zaskarżonej decyzji.

Mając na względzie powyższe, wnoszę o:

I. na podstawie art. 112 ust. 16 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2025 r. poz. 223 z późn. zm.) w zw. z art. 132 § 1 k.p.a. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości przez organ I instancji;

a w przypadku braku uchylenia decyzji przez organ I instancji na ww. podstawach,

II. o uchylenie decyzji w całości przez organ II instancji.

Burmistrz Wasilkowa
Adrian Łuckiewicz

Adrian Łuckiewicz
Elektronicznie podpisany przez Adrian Łuckiewicz
Data: 2026.06.30 16:02:02 +02'00'

Załączniki:

1) Odpis odwołania