



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 31 lipca 2025 r.

Poz. 3217

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.246.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały nr XV/80/2025 Rady Gminy Lubenia z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunków odpłatności za te usługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Gminy Lubenia (dalej: Rada Gminy) w dniu 23 czerwca 2025 r. podjęła uchwałę w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunków odpłatności za te usługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2025 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że jej postanowienia istotnie naruszają obowiązujące przepisy prawa, w związku z tym w dniu 21 lipca 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W podstawie prawnej w/w uchwały powołano m. in. art. 97a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.), który stanowi, że rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunki odpłatności za te usługi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a więc organ wykonujący kompetencje prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym, jak również wypełnić w całości delegację ustawową. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu w/w uchwały, powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Zgodnie z § 1 ust. 1 badanej uchwały: „Usługi wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej przyznawane są osobie, która ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymaga:

- 1) częściowej opieki lub pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, które czasowo mogą być zapewnione poprzez świadczenie w wymiarze od 4 do 12 godzin dziennie usług wsparcia krótkoterminowego,
- 2) całodobowej opieki, której czasowo, w wymiarze nieprzekraczającym 12 godzin dziennie, nie jest w stanie zapewnić osoba lub osoby na co dzień sprawujące tę opiekę jeżeli stan fizyczny tej osoby pozwala na

samodzielne lub przy wsparciu innych osób przemieszczanie się pomiędzy miejscem zamieszkania a domem pomocy społecznej świadczącym opiekę krótkoterminową”.

Odnosząc się do przywołanego postanowienia, należy stwierdzić, iż stanowi on modyfikację art. 55a ust. 3 oraz art. 55b ust. 1-3 ustawy o pomocy społecznej. Ponadto w ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 97a ust. 2 tej ustawy. W myśl art. 55a ust. 3 w/w ustawy usługi wsparcia krótkoterminowego mogą być przyznane osobie, która ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymaga doraźnej pomocy w formie pobytu całodobowego lub w formie dziennej, ze względu na czasowe ograniczenie możliwości zapewnienia właściwego wsparcia w miejscu zamieszkania przez osoby na co dzień sprawujące opiekę nad tą osobą. Według art. 55b ust. 1 tej ustawy usługi wsparcia krótkoterminowego realizowane w formie pobytu całodobowego mogą być przyznane na czas określony nie dłuższy niż 30 dni w roku kalendarzowym, z możliwością przedłużenia pobytu w szczególnie uzasadnionych przypadkach o nie więcej niż kolejne 30 dni w roku kalendarzowym. Stosownie do art. 55b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej usługi wsparcia krótkoterminowego realizowane w formie dziennej mogą być przyznane w wymiarze nie mniejszym niż 4 godziny dziennie i nie większym niż 12 godzin dziennie, nie większym niż 30 dni w roku kalendarzowym, z możliwością przedłużenia wsparcia w szczególnie uzasadnionych przypadkach o nie więcej niż kolejne 30 dni w roku kalendarzowym. Natomiast art. 55 ust. 3 w/w ustawy stanowi, że osoba może korzystać z usług wsparcia krótkoterminowego w danym roku kalendarzowym zarówno w formie pobytu całodobowego, jak i w formie dziennej, jednak łącznie dla obydwu form nie dłużej niż 60 dni w roku kalendarzowym.

Z powyższego wynika, że § 1 ust. 1 uchwały ingeruje w materię dotyczącą rodzaju i zakresu usług krótkoterminowych, wyczerpująco uregulowaną w przepisach ustawy o pomocy społecznej. Należy również zwrócić uwagę, że Rada Gminy odniosła się do świadczenia usług wsparcia krótkoterminowego w formie dziennej „w wymiarze od 4 do 12 godzin dziennie”, co powtarza art. 55 ust. 2 w/w ustawy. Ponadto, ustawodawca określił w w/w przepisach także maksymalną ilość godzin usług wsparcia, którą można przyznać w wymiarze rocznym, zarówno w odniesieniu do usług wsparcia krótkoterminowego w formie pobytu całodobowego, jak i w formie dziennej. Wskazanie zatem przez Radę Gminy jedynie na wymiar dzienny godzin usług przy jednoczesnym braku podania maksymalnej ilości godzin możliwych do przyznania w skali roku - może wprowadzać odbiorcę uchwały w błąd i sugerować brak ograniczeń w przyznawaniu godzin usług i stanowi modyfikację art. 55b ust. 2 i 3 tej ustawy.

W § 1 ust. 2 analizowanej uchwały Rada Gminy uregulowała następująco: „Usługi wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie pobytu całodobowego przyznawane są osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, a która czasowo pozostaje bez opieki innych osób”. Organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowe kwestie zostały uregulowane w przepisach prawa. Zgodnie z art. 55a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej dom pomocy społecznej, o którym mowa w art. 56 pkt 1-4 i 6, może świadczyć usługi wsparcia krótkoterminowego w formie pobytu całodobowego lub w formie dziennej osobom pełnoletnim wymagającym wsparcia z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niebędącym mieszkańcami domu. W myśl art. 55a ust. 3 w/w ustawy usługi wsparcia krótkoterminowego mogą być przyznane osobie, która ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymaga doraźnej pomocy w formie pobytu całodobowego lub w formie dziennej, ze względu na czasowe ograniczenie możliwości zapewnienia właściwego wsparcia w miejscu zamieszkania przez osoby na co dzień sprawujące opiekę nad tą osobą. Jak stanowi art. 55a ust. 5 tej ustawy usługi wsparcia krótkoterminowego realizowane w formie pobytu całodobowego są adekwatne do zakresu usług realizowanych przez dom pomocy społecznej na rzecz jego mieszkańców, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb osób korzystających z tej formy wsparcia.

W świetle powyżej cytowanych przepisów, należy stwierdzić, że § 1 ust. 2 badanej uchwały stanowi niedopuszczalne częściowe ich powtórzenie i modyfikację. W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że orzecznictwo sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywało, iż powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2008 r. o sygn. II OSK 955/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2011 r. o sygn. akt IV SA/Wr 324/11). W wyroku z dnia 14 października 1999 r. o sygn. akt II SA/Wr 1179/98 Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu stanął na stanowisku, iż uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że

powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W myśl § 2 badanej uchwały usługi wsparcia krótkoterminowego przyznawane są w domach pomocy społecznej świadczących takie usługi po zaakceptowaniu przez wnioskodawcę miejsca realizacji tych usług i podmiotu świadczącego usługi. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza procedurę przyznawania pomocy w formie usług wsparcia krótkoterminowego. Przepis art. 55b ust. 10 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że decyzja przyznająca prawo do usług wsparcia krótkoterminowego określa wymiar i zakres usług, odpłatność za usługi, miejsce świadczenia usług oraz okres, na jaki zostały one przyznane. Wyznaczenie miejsca świadczenia usług i podmiotu je realizującego następuje więc w decyzji administracyjnej, a nie w drodze porozumienia z wnioskodawcą.

W § 4 analizowanej uchwały uregulowano zwolnienia od opłat za usługi krótkoterminowe, niemniej nie zostało wskazane czy podane warunki odnoszą się do częściowego czy całkowitego zwolnienia od tych opłat. Powyższe narusza art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że rada gminy określa w drodze uchwały m.in. szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Posłużenie się przez ustawodawcę w w/w przepisie zwrotem "określa" należy rozumieć w ten sposób, że w podjętej uchwale obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu ustawowym określonym w tej regulacji. Jednocześnie organ stanowiący nie może tego obowiązku pominąć, jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne. Wszelkie odstępstwa od materii przekazanej do uregulowania na podstawie art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej przesadzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa. W związku z tym, należy podkreślić, że niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego, powinien zostać wyeliminowany w całości ze skutkiem ex tunc z lokalnego porządku prawnego (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r. o sygn. akt II OSK 834/17).

W § 5 ust. 1 przedmiotowej uchwały unormowano, że osoba korzystająca z usług lub jej opiekun prawny wnosi opłatę za świadczone usługi wsparcia krótkoterminowego na rachunek bankowy organu, który przyznał prawo do usług. W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa regulacja narusza art. 55b ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi następująco: „Obowiązani do wnoszenia opłaty za korzystanie z usług wsparcia krótkoterminowego są w kolejności:

- 1) osoba korzystająca z usług wsparcia krótkoterminowego,
 - 2) gmina, która przyznała usługi wsparcia krótkoterminowego
- przy czym gmina określona w pkt 2 nie ma obowiązku wnoszenia opłaty, jeżeli osoba korzystająca z usług wsparcia krótkoterminowego ponosi pełną odpłatność.”

W przypadku, gdy ustawa o pomocy społecznej stanowi o podmiotach, które zobowiązane są do wnoszenia opłat za usługi wsparcia krótkoterminowego, to tym samym Rada Gminy wykracza poza delegację ustawową i nieuprawnienie modyfikuje przepisy prawa wprowadzając w § 5 ust. 1 uchwały własny katalog podmiotów.

W dodatku badany zapis w części dotyczącej wnoszenia opłat na rachunek bankowy organu, który przyznał prawo do usług jest podjęty z istotnym naruszeniem art. 55b ust. 9 ustawy o pomocy społecznej. W tym bowiem przepisie ustawodawca wskazał, że decyzję przyznającą prawo do usług wsparcia krótkoterminowego wydaje kierownik ośrodka pomocy społecznej lub dyrektor centrum usług wspólnych. Powyższy zapis nie koresponduje również z art. 40 ustawy o finansach publicznych. W szczególności zgodnie z art. 40 ust. 1 w/w ustawy jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w niniejszej ustawie. Natomiast art. 40 ust. 2 tej ustawy zawiera unormowania w zakresie planu kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Reasumując, Rada Gminy w sposób sprzeczny z przepisami prawa wskazała, jako

właściwy do wnoszenia wpłat z tytułu usług, rachunek bankowy podmiotu wydającego rozstrzygnięcie w postaci decyzji administracyjnej.

W § 5 ust. 2 analizowanej uchwały uregulowano następująco: „Numer rachunku bankowego, o którym mowa w § 5 i termin płatności opłaty określa się w decyzji przyznającej prawo do usług”. Kwestionowany zapis został podjęty z istotnym naruszeniem art. 55b ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, który określa elementy decyzji przyznającej prawo do usług wsparcia krótkoterminowego. W myśl tego przepisu decyzja przyznająca prawo do usług wsparcia krótkoterminowego określa wymiar i zakres usług, odpłatność za usługi, miejsce świadczenia usług oraz okres, na jaki zostały one przyznane. Rada Gminy nie jest uprawniona do ustalania treści rozstrzygnięcia administracyjnego w postaci decyzji i takim działaniem wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego. W tym miejscu dodać należy, że orzecznictwo sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywało, iż powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 1996 r. o sygn. SA/Wr 2761/95, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 września 2011 r. o sygn. akt IV SA/Wr 324/11).

W związku z powyższym, organ nadzoru zaznacza, że zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.; dalej Konstytucja RP) organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2017 r. o sygn. akt II SA/Ol 722/17).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru