



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 listopada 2025 r.

Poz. 4092

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.327.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 października 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 2025 r. poz. 1153)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały nr XIX/93/2025 Rady Gminy Lubenia z dnia 29 września 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 29 września 2025 r. podjęła uchwałę nr XIX/93/2025 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 7 października 2025 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że jej postanowienia istotnie naruszają obowiązujące przepisy prawa, w związku z tym w dniu 17 października 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 2025 r. poz. 1214 z późn. 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 kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać w granicach tego upoważnienia. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu uprawnienia, 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 jej nieważnością.

W § 3 ust. 2 badanej uchwały wskazane zostało, że jeżeli osoba ubiegająca się o usługi wsparcia krótkoterminowego nie deklaruje ponoszenia pełnej odpłatności za te usługi, odpłatność ponoszona jest w granicach określonych w tabeli. Jednocześnie w tabeli, w kolumnie pierwszej, wers pierwszy, wskazano, że ustalana wysokość opłaty za usługi zależy od dochodu rozumianego jako: „dochód w stosunku do kryterium dochodowego osoby samotnej zgodnie z ustawą o pomocy społecznej”. Zdaniem organu nadzoru w/w zapis istotnie narusza art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, 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. Dodatkowo w myśl art. 97a ust. 1 tej ustawy, w przypadku świadczenia przez dom pomocy społecznej usług wsparcia krótkoterminowego, rada gminy właściwa dla tego domu pomocy społecznej określa, w drodze uchwały, wysokość opłat za godzinę świadczenia usług, w przypadku usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej, oraz za dzień pobytu, w przypadku świadczenia usług wsparcia krótkoterminowego w formie pobytu całodobowego. Jednocześnie jak stanowi art. 97a ust. 3 w/w ustawy usługi wsparcia krótkoterminowego są odpłatne do wysokości opłat, o których mowa w ust. 1. Osoba korzystająca z usług wsparcia krótkoterminowego nie ponosi opłat, jeżeli jej dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej. Przy tym kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej reguluje art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

Reasumując, w ustawie o pomocy społecznej pracodawca nie wprowadził takiego pojęcia jak „kryterium dochodowe osoby samotnej”, które zostało podane w § 3 ust. 2 analizowanej uchwały, a zatem stanowi to niedopuszczalną modyfikację przepisów prawa. 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). Ponadto 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.

W § 4 ust. 1 badanej uchwały uregulowano, że w przypadkach szczególnie uzasadnionych, osoba korzystająca z usług wsparcia krótkoterminowego, na jej wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego, może zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia odpłatności za świadczone wsparcie krótkoterminowe. Mając na uwadze powyższy zapis, należy wskazać, że na mocy art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej Rada Gminy była uprawniona jedynie do uchwalenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi krótkoterminowego. Określenie w § 4 ust. 1 badanej uchwały na czyj wniosek może nastąpić zwolnienie z opłat za usługi wsparcia krótkoterminowego, a tym bardziej ograniczenie kręgu tych osób w stosunku do kręgu określonego przez ustawodawcę, jest niedopuszczalną modyfikacją przepisów ustawy i uregulowaniem wychodzącym poza zakres upoważnienia ustawowego, przez co stanowi istotne naruszenie prawa.

W myśl § 4 ust. 2 analizowanej uchwały decyzję o częściowym lub całkowitym zwolnieniu z odpłatności za świadczone wsparcie krótkoterminowe podejmuje się po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego na podstawie udokumentowanego rodzinnego wywiadu środowiskowego. Jednak w świetle upoważnienia ustawowego z art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej Rada Gminy nie była uprawniona do przyjęcia regulacji odnośnie procedury przyznawania pomocy w formie usług wsparcia krótkoterminowego, o której stanowią kompleksowo przepisy ustawy o pomocy społecznej. Przede wszystkim zgodnie z art. 55b ust. w/w ustawy w postępowaniu o przyznanie prawa do usług wsparcia krótkoterminowego nie przeprowadza się rodzinnego wywiadu środowiskowego, chyba że powstaną wątpliwości co do zgodności ze stanem faktycznym treści oświadczenia, o którym mowa w ust. 5. Natomiast 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 (art. 55b ust. 10 ustawy o pomocy społecznej). Zatem wymaga zaznaczenia, że wszelkie odstępstwa od materii przekazanej do uregulowania na podstawie art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 4 ust. 3 pkt 4 i pkt 6 analizowanej uchwały uregulowano, że częściowe i całkowite zwolnienie od opłaty osoby korzystającej z usług wsparcia krótkoterminowego może nastąpić w przypadku wystąpienia przynajmniej jednej z wymienionych przesłanek: 4) poniesienie strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej lub zdarzenia losowego o znacznym dla nich rozmiarze, 6) dochód osoby korzystającej z usług wsparcia krótkoterminowego po pomniejszeniu o wysokość odpłatności nie przekracza kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej albo osoby w rodzinie.

Powyższe regulacje w ocenie organu nadzoru naruszają 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. Zatem jakiegokolwiek odstępstwa w uchwale Rady Gminy od materii przekazanej do uregulowania na podstawie art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej nie są dopuszczalne i stanowią istotne naruszenie prawa.

Treść § 4 ust. 3 pkt 4 i pkt 6 przedmiotowej uchwały dopuszcza dowolność podjęcia ewentualnej decyzji o zwolnieniu z ponoszenia opłat, gdyż sformułowanie "w znacznym dla nich rozmiarze" stanowi pojęcie nieostre, niedookreślone, co stoi w sprzeczności z treścią udzielonego Radzie Gminy upoważnienia do podjęcia uchwały. Natomiast § 4 ust. 3 pkt 6 w/w uchwały w ocenie organu nadzoru pozostaje w sprzeczności z zasadami odpłatności, o których mowa w jej § 3. Ponadto ten zapis odsyła do niesprecyzowanego kryterium dochodowego, w tym dla osoby w rodzinie, co narusza art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

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/OI 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