



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 grudnia 2025 r.

Poz. 6174



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.343.2025

Lublin, dnia 18 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/135/2025 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Senior+ w Krasnobrodzie, w części obejmującej § 3 i § 4 załącznika do uchwały

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/135/2025 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Senior+ w Krasnobrodzie, w części obejmującej § 3 i § 4 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XII/135/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2025 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Powiatu w Zamościu podjęła m.in. na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, ze zm.).

Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego.

W art. 97 ust. 5 ustawa stanowi zaś, że rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Jedyną wskazówką dla miejscowego prawodawcy stał się obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, czyli samodzielnego doboru kryteriów odpłatności. Nie oznacza to jednak niczym nieskrępowanej swobody Rady realizującej swoje kompetencje w tym zakresie. Większa skala swobody prawotwórczej, jaka występuje przy ogólnym upoważnieniu ustawowym do stanowienia aktów prawa miejscowego i brak precyzyjnych wytycznych co do treści takich podstawowych uregulowań jest bowiem ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dotyczy dany akt, wydany na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie.

Zgodnie z treścią § 3 załącznika do przedmiotowej uchwały, nie pobiera się opłat za dni nieobecności pod warunkiem zgłoszenia jej Kierownikowi Dziennego Domu, z co najmniej dwudniowym wyprzedzeniem, chyba że powiadomienie to nie było możliwe z powodów losowych.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Na podstawie powołanego przepisu Rada jest władna ustalić wyłącznie szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – przy czym chodzi o wskazanie granic, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych - zdaniem organu nadzoru - nie stanowi określenie przez Radę warunków, od których uzależnione będzie niepobieranie opłat za dni nieobecności uczestników w ośrodku wsparcia w zakresie pobytu w Dziennym Domu „Senior+” w Krasnobrodzie. W świetle przyjętej przez Radę Powiatu regulacji, nieobecność niezgłoszona w z odpowiednim wyprzedzeniem skutkować będzie ponoszeniem przez uczestnika pełnej odpłatności za dany miesiąc, mimo braku świadczenia usług w tym czasie na jego rzecz. Powyższe w ocenie organu nadzoru narusza zasadę ekwiwalentności opłaty, albowiem bezpodstawnym jest obligowanie uczestnika do ponoszenia odpłatności za usługi, które w istocie nie zostały udzielone.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 14 września 2011 r., sygn. II SA/Sz 669/11, „Art. 97 ustawy o pomocy społecznej daje [...] możliwość ustalenia odpłatności są usługi świadczone w ośrodku wsparcia. Jest to przepis o charakterze ogólnym. Opłaty, o których mowa w art. 97 ustawy o pomocy społecznej są jedną z form daniny publicznej. W odróżnieniu od podatków, opłaty stanowią wynagrodzenie (zapłatę) związaną z kosztami działania instytucji publicznej w określonym zakresie z tytułu świadczonych usług na rzecz obywatela. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanych w interesie poszczególnych obywateli. Opłata stanowi zatem instytucję prawno-finansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Stanowi ona zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego.”

Z powyższego wynika jednoznacznie, iż opłata za pobyt w ośrodku wsparcia ponoszona jest w przypadku faktycznego korzystania z usług tego ośrodka, natomiast w przypadku kiedy uczestnik z tych usług nie korzysta (jest nieobecny), brak jest podstaw do nakładania na niego obowiązku ponoszenia konkretnej opłaty – niezależnie od faktu zgłoszenia w określonym terminie jego nieobecności.

Analogiczne stanowisko organu nadzoru znalazło odzwierciedlenie w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubelskiego z dnia 29 grudnia 2021 r. znak: PN-II.4131.381.2021 oraz w rozstrzygnięciach nadzorczych: Wojewody Podkarpackiego z dnia 10 maja 2023 r. znak: P-II.4131.2.102.2023; Wojewody Wielkopolskiego z dnia 18 stycznia 2021 r. znak: KN-I.4131.1.30.2021.7 i z dnia 9 grudnia 2020 r. znak: KN-I.4131.1.750.2020.24; Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 3 lutego 2016 r. znak: PN.4131.27.2016; Wojewody Lubuskiego z dnia 1 lutego 2016 r. znak: NK-I.4131.16.2016.ASzc.

W myśl § 4 załącznika do przedmiotowej uchwały, na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności w szczególnie uzasadnionych przypadkach podmiot kierujący może częściowo lub całkowicie zwolnić ją z ponoszenia odpłatności.

Zgodnie z treścią przyjętych postanowień przesłankę zwolnienia z ponoszenia opłat za pobyt w Dziennym Domu „Senior+” w Krasnobrodzie stanowi „szczególnie uzasadniony przypadek”. Tym samym uchwała formułuje dyrektywę o niejasnej treści poprzez odwołanie się do kategorii ocenianych niejednoznacznie.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa regulacja narusza w stopniu istotnym art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, na podstawie którego Rada winna określić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia.

Tymczasem przytoczona wyżej regulacja § 4 pozostawia swobodnemu uznaniu organu stosującego uchwałę ocenę przesłanki zwolnienia z ponoszenia odpłatności, bowiem to właśnie organ stosujący uchwałę będzie decydował, czy w konkretnej sprawie zaistniał „szczególnie uzasadniony przypadek” i dopuszczalne jest zwolnienie (częściowo albo całkowicie).

Jak już wspomniano, uchwała Nr XII/135/2025 jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze powiatu. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis

wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. sygn. akt II SA/Wr 385/05; wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Op 37/09).

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza tego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który wydał dany akt.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/135/2025 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Starosta Zamojski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Zamościu