



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 3 lutego 2026 r.

Poz. 497

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.1.5.2026 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2026 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436) stwierdzam nieważność § 5 ust. 2 pkt 2 i § 5 ust. 3 pkt 4 załącznika do uchwały nr XXIII/178/2025 Rady Miejskiej w Dobrym Mieście z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Dobrym Mieście, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r., poz. 1214 z późn.zm). podjęła uchwałę w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania, stanowiące załącznik do ww. uchwały.

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 grudnia 2025 r.

Zdaniem organu nadzoru powyższa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy określając przesłanki do całkowitego i częściowego zwolnienia z ponoszenia opłat za ww. usługi przewidziała, iż takie zwolnienie jest możliwe m.in. w przypadku realizacji usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach projektów lub programów współfinansowanych ze środków unijnych lub innych źródeł (§5 ust. 2 pkt 2 i §5 ust. 3 pkt 4 załącznika do przedmiotowej uchwały).

Według organu nadzoru zakwestionowane postanowienia uchwały, które należy zakwalifikować do przepisów odsyłających, stanowią normy pozbawione treści normatywnej, a przez to nie wypełniają delegacji z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z aktualnym orzecnictwem sądowno-administracyjnym odesłanie jest techniką redagowania tekstów prawnych, która może mieć zastosowanie również w przypadku aktu prawa miejscowego. Do projektów aktów prawa miejscowego, zgodnie z § 143 zasad techniki prawodawczej stanowiącego załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), stosuje się w szczególności odpowiednio zasady wyrażone w dziale I rozdziałach 1-7. W dziale I rozdziale 4 (dotyczącym projektu ustawy) § 22 zasad techniki prawodawczej stanowi, że w przepisach ogólnych można zamieścić odesłanie do innej ustawy, jeżeli uregulowania w nich zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują dane kwestie. W odesłaniu wskazuje się jednoznacznie akt normatywny, do którego następuje odesłanie oraz określa zakres spraw, dla których następuje to odesłanie. Dział VIII zasad techniki prawodawczej normuje typowe środki techniki prawodawczej. W § 156 zawarte są postanowienia regulujące technikę odesłania, a w § 158 zasady dotyczące formułowania odesłania, w szczególności identyfikowania aktu, do którego następuje odesłanie. Z postanowień tych jednoznacznie wynika, że w przypadku posłużenia się techniką odesłania, powinno ono wskazywać przepis lub przepisy, do których się odsyła. Możliwe jest też odesłanie przedmiotowe, do jakiejś przedmiotowo wyodrębnionej grupy przepisów regulujących jakąś kwestię, pod warunkiem, że przepisy te dają się w sposób

niewątpliwy wydzielić spośród innych (§ 156 ust. 4 zasad techniki prawodawczej). Doktrynalnie wyróżnianą formą przepisów odsyłających są przepisy blankietowe, które odsyłają nie do konkretnych obowiązujących aktów prawnych, ale do aktów, które jeszcze nie zostały uchwalone, w ich przypadku brak jest współobowiązywania w czasie obu rodzajów przepisów - odsyłającego i tego, do którego następuje odesłanie. Przepisy odsyłające cechują się niesamodzielną treścią, nie można z nich odkodować pełnej normy postępowania w tym znaczeniu, że dopiero uwzględnienie przepisów, do których następuje odesłanie, pozwala na ustalenie reguły zachowania (zob. Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe. Red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 331). Zastosowanie odesłania jest zatem wyrazem akceptacji prawodawcy posługującego się tą techniką, dla rozwiązań, do których odsyła, przez odesłanie, regulacja "obca" staje się regulacją "własną" danego aktu prawnego. W przypadku analizowanej uchwały problemem jednak jest, że postanowienia §5 ust. 2 pkt 2 i §5 ust. 3 pkt 4 załącznika do przedmiotowej uchwały, nie odsyłają do aktów, które jednoznacznie identyfikuje jako przepisy. W przypadku świadczeń udzielanych w ramach „projektów” lub „programów”, nakazuje uwzględniać warunki przyznawania i odpłatności określone w tych aktach. Nie jest jasny status tych „projektów” czy „programów”.

Jakkolwiek zatem za dopuszczalne należy uznać posłużenie się techniką odesłania, dopuszczalne jest też przedmiotowe określenie zakresu odesłania (warunki przyznawania i odpłatności usług opiekuńczych i specjalnych usług opiekuńczych), to wątpliwości budzi normatywny status standardów, do których - § 5 ust. 2 pkt 2 i §5 ust. 3 pkt 4 załącznika do przedmiotowej uchwały - odsyłają. Przepis odsyłający będzie stanowił całość normatywną dopiero z przepisem, do którego odsyła. Całość musi jednak mieć charakter normatywny - w wyniku zastosowania odesłania musi dać się zrekonstruować pełna norma zachowania. Odesłanie do projektu czy programu nie jest odesłaniem do przepisów, nawet rzeczowo i przedmiotowo określonych. Zakres odesłania nie jest zatem prawidłowo określony. Uchybienie to nie jest przy tym jedynie naruszeniem nieistotnym. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy działają na podstawie prawa. Zadaniem rady jest uchwalenie reguł prawa miejscowego dotyczących zasad przyznawania i odpłatności za świadczenia. Jeżeli przez odesłanie do projektów lub programów nie dochodzi do utworzenia normy prawnej, to zasada działania na podstawie prawa jest naruszona. Przez takie odesłanie rada nie utworzyła podstawy prawnej do wydania rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, nawet po zidentyfikowaniu programu i przyjętych w nim zasad przyznawania świadczeń. Przez samo odesłanie, nie można uznać, że warunki określone w takich projektach czy programach, stają się przepisami prawa miejscowego, odesłanie wymaga bowiem współobowiązywania dwóch przepisów - odsyłającego i tego, do którego się odsyła. Odesłanie w akcie prawa miejscowego do projektów lub programów - współfinansowanych ze środków unijnych lub innych źródeł - które nie zostały zakwalifikowane do konstytucyjnego katalogu aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest sprzeczne z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w zw. z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 87 i art. 7 Konstytucji RP. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 2093/20).

Tym samym należy uznać, iż zakwestionowane niniejszym rozstrzygnięciem postanowienia, nie nadają się do stosowania, albowiem nie da się na ich podstawie zrekonstruować normy prawnej, skoro nie wskazano w odesłaniu na konkretne przepisy lub akty prawne regulujące kwestie tych świadczeń

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski