



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 czerwca 2025 r.

Poz. 4962

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.128.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 czerwca 2025 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XII/93/25 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonych w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunki odpłatności za te usługi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Kobyla Góra podjęła uchwałę nr XII/93/25 w sprawie ustalenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonych w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunki odpłatności za te usługi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907 i poz. 1940) w związku z art. 97a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 i poz. 1572)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 maja 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Badana uchwała została podjęta w oparciu o przepis art. 97a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.), zwanej dalej „u.p.s.”, zgodnie z którym: „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”.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 97a ust. 2 u.p.s. stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków

legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwanej dalej „CBOSA”). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Jednocześnie 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 20 lutego 2019 r., II OSK 834/17; CBOSA).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi realizacja przez Radę Gminy Kobyla Góra normy kompetencyjnej zapisanej w art. 97a ust. 2 u.p.s. w zakresie dotyczącym określenia warunków odpłatności za usługi wsparcia krótkoterminowego.

W § 3 ust. 1 uchwały rada postanowiła, że: „Wysokość odpłatności za usługi wsparcia krótkoterminowego w formie pobytu całodobowego i w formie pobytu dziennego, ponoszona jest w granicach określonych poniższą tabelą: [...]”. Z zamieszczonej dalej tabeli wynika, że procentowo ustalona wysokość odpłatności za przedmiotowe usługi została uzależniona od „dochodu osoby lub dochodu w rodzinie określonego wg. kryterium art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy o pomocy społecznej” (cytowany zwrot pochodzi z wiersza pierwszego, kolumny drugiej tabeli). Jeżeli tak określony dochód wynosi „do 100%”, wysokość odpłatności wynosi 0%, jeżeli „powyżej 100% do 150%” - odpłatność wynosi 70%, jeżeli „powyżej 150% do 200%” - 80%, a w przypadku dochodu „powyżej 200%” - odpłatność została ustalona na poziomie 100%.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kobyla Góra, określając w omawianej tabeli procentowe wysokości odpłatności za usługi wsparcia krótkoterminowego w zależności od „dochodu osoby lub dochodu w rodzinie określonego wg. kryterium art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy o pomocy społecznej”, w sposób istotny naruszyła art. 97a ust. 3 zdanie drugie u.p.s.

W art. 97a ust. 3 u.p.s. ustawodawca wyraźnie określił górne i dolne granice ponoszenia odpłatności za przedmiotowe usługi, wskazując, że: „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”.

W myśl art. 8 ust. 1 u.p.s.: „Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91, przysługuje:

1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 1010 zł, zwanej dalej «kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej»,

2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 823 zł, zwanej dalej «kryterium dochodowym na osobę w rodzinie»,

3) rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, zwanej dalej «kryterium dochodowym rodziny»

- przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej”.

Ustawową przesłanką nieponoszenia opłaty przez osobę korzystającą z usług wsparcia krótkoterminowego, przewidzianą w art. 97a ust. 3 u.p.s., jest nieprzekroczenie kwoty kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej, a zatem kwoty kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 u.p.s. (na dzień podjęcia badanej uchwały: 1010 zł). Należy też podkreślić, że ustawodawca nie uzależnia tego zwolnienia od tego, czy osoba korzystająca z usług jest osobą samotną, czy też osobą w rodzinie. Zwolnienie, o którym mowa w art. 97a ust. 3 zdanie drugie u.p.s., dotyczy zatem każdego beneficjenta przedmiotowych usług, niezależnie od wspomnianej okoliczności.

Tymczasem z tabeli zamieszczonej w § 3 ust. 1 uchwały wynika, że przyjęty przez Radę Gminy Kobyla Góra mechanizm ustalania procentowych poziomów odpłatności za usługi wsparcia krótkoterminowego

uzależniony jest od tego, czy usługobiorca jest osobą samotnie gospodarującą, czy też osobą w rodzinie, innymi słowy, czy jej dochód przekracza kryterium dochodowe określone odpowiednio w art. 8 ust. 1 pkt 1 lub 2 u.p.s. Tym samym osoba w rodzinie korzystająca z usług wsparcia krótkoterminowego, której dochód przekracza kryterium, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 u.p.s. (823 zł), ale nie przekracza kryterium określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 u.p.s. (1010 zł), zobowiązana będzie do ponoszenia odpłatności za przedmiotowe usługi w wysokości 70%. Takie rozwiązanie pozostaje w wyraźnej sprzeczności z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 97a ust. 3 zdanie drugie u.p.s.

Uzasadnienia prawnego nie ma również dokonane przez Radę Gminy Kobyła Góra odniesienie do kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 2 u.p.s. Przepis ten umożliwia radzie gminy podwyższenie kwot, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.s., ale jedynie na potrzeby zasiłków okresowych i celowych (cyt.: „uprawnających do zasiłków okresowego i celowego”).

W świetle powyższego uznać należy, że przepis § 3 ust. 1 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 97a ust. 2 w związku z ust. 3 zdanie drugie u.p.s., przy czym uchybienie to powoduje nieważność całej uchwały. Uchwała nie normuje bowiem w sposób prawidłowy obligatoryjnego elementu upoważnienia ustawowego dotyczącego określenia warunków odpłatności za usługi wsparcia krótkoterminowego. Organ nadzoru wziął pod uwagę, że w niniejszej sprawie, z uwagi na sposób zredagowania przepisu § 3 ust. 1 uchwały, nie jest możliwe przywrócenie uchwały do stanu zgodnego z prawem poprzez częściowe stwierdzenie nieważności wadliwej regulacji. Nawet gdyby w kwestionowanym zwrocie zawartym w wersji pierwszym kolumnie drugiej tabeli stwierdzić nieważność wyrazów: „lub dochód w rodzinie” i „lub ust. 2”, w obrocie prawnym pozostałby zwrot w brzmieniu: „Dochód osoby określony wg. kryterium art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej”, który nie gwarantowałby zgodności z art. 97a ust. 3 zdanie drugie u.p.s.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 2 uchwały, który odnosi się do kwestii szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego. W powołanym przepisie rada postanowiła, że: „Usługi wsparcia krótkoterminowego mogą być przyznane w formie: 1) dziennej - przyznawane osobie, która ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymaga częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, które czasowo mogą być zapewnione poprzez świadczenie tych usług w wymiarze od 4 do 12 godzin dziennie, nie więcej niż 30 dni w roku kalendarzowym, z możliwością przedłużenia wsparcia w szczególnie uzasadnionych przypadkach o nie więcej niż kolejne 30 dni w roku kalendarzowym, 2) pobytu całodobowego - przyznawane 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 w miejscu zamieszkania, a która czasowo pozostaje bez opieki innych osób”.

Rada postanowiła zatem, że usługi wsparcia krótkoterminowego w formie dziennej mogą być świadczone „w wymiarze od 4 do 12 godzin dziennie, nie więcej niż 30 dni w roku kalendarzowym, z możliwością przedłużenia wsparcia w szczególnie uzasadnionych przypadkach o nie więcej niż kolejne 30 dni w roku kalendarzowym” (§ 2 pkt 1 uchwały), co powtarza regulację art. 55b ust. 2 u.p.s. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawodawca określił także maksymalny czas, na jaki mogą być przyznane usługi wsparcia krótkoterminowego realizowanego w formie pobytu całodobowego. Zgodnie z art. 55b ust. 1 u.p.s. usługi takie 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”. Jednocześnie w myśl art. 55b ust. 3 u.p.s.: „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”.

Taka konstrukcja badanej uchwały, która przewiduje jedynie ramy czasowe, w jakich mogą być przyznawane usługi wsparcia krótkoterminowego w formie dziennej (§ 2 pkt 1 uchwały), a pomija ograniczenia czasowe w odniesieniu do przedmiotowych usług świadczonych w formie pobytu całodobowego (§ 2 pkt 2 uchwały) lub w obu formach jednocześnie, może wprowadzać odbiorcę uchwały w błąd i sugerować brak takich ograniczeń, co uznać należy za niedopuszczalną modyfikację art. 55b ust. 1 i 3 u.p.s.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kobyla Góra

Wójt Gminy Kobyla Góra