



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 czerwca 2025 r.

Poz. 2503

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.166.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn.zm.) oraz art. 55b ust. 4, 9 i 10, art. 97a ust. 2 i art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 1 pkt 1 uchwały Nr XXV/454/2025 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 29 kwietnia 2025 r. zmieniającej uchwałę Rady Miasta Rzeszowa w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego całodobowego, wysokości opłat oraz warunków odpłatności za te usługi a także warunków zwolnienia z opłat i trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miasta Rzeszowa w dniu 29 kwietnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XXV/454/2025 zmieniającą uchwałę Rady Miasta Rzeszowa w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego całodobowego, wysokości opłat oraz warunków odpłatności za te usługi a także warunków zwolnienia z opłat i trybu ich pobierania.

Uchwałę tą doręczono organowi nadzoru w dniu 06.05.2025 r. Z uwagi na treści zawarte w tej uchwale organ nadzoru pismem z dnia 20.05.2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze wskazując kwestionowane zapisy i informując o możliwości złożenia wyjaśnień.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r.; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98).

W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Podstawę materialno-prawną badanej uchwały stanowi art. 97a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, który stanowi, że „art. 97a 1. W przypadku świadczenia przez dom pomocy społecznej usług wsparcia krótkoterminowego rada gminy lub rada powiatu właściwa dla tego domu pomocy społecznej określa, w drodze uchwały, wysokość opłat za godzinę świadczenia usług, w przypadku usług wsparcia krótkoterminowego w formie dziennej, oraz za dzień pobytu, w przypadku świadczenia usług wsparcia krótkoterminowego w formie pobytu całodobowego.

2. 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.”.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa bowiem kwestionowany przez organ nadzoru zapis § 1 pkt 1 tego aktu prawa miejscowego narusza art. 55b ust. 4, 9 i 10, art. 97a ust. 2 i art. 102 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

W ramach postępowania wyjaśniającego Prezydent Miasta Rzeszowa nie przedstawił stanowiska w odniesieniu do przesłanego zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Rada Miasta Rzeszowa w § 1 pkt 1 analizowanej uchwały nadała nowe brzmienie § 1 ust. 2 uchwały Nr XCII/2055/2024 z dnia 23 stycznia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego całodobowego, wysokości opłat oraz warunków odpłatności za te usługi a także warunków zwolnienia z opłat i trybu ich pobierania, o treści „ 2. Usługi wsparcia krótkoterminowego całodobowego przyznawane są na wniosek osoby zainteresowanej, świadczone przez dom pomocy społecznej wskazany w decyzji, wydanej przez ośrodek pomocy społecznej właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby wymagającej wsparcia.”.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że kwestionowany zapis nie mieści się w dyspozycji delegacji ustawowej art. 97a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Zakres umocowania ustawowego dotyczy bowiem ustalenia 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, i musi być realizowany ściśle w tym zakresie. Nie może rada gminy dowolnie go rozszerzać o kwestie kto jest uprawniony do złożenia wniosku o ww. świadczenie, co ma być przedmiotem treści decyzji czy też jaki podmiot taką decyzję wydaje. W tym miejscu należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Wszelkie odstępstwa od zakreślonego katalogiem sformułowanym w przepisie ustawowym treści uchwały przesadzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego co stanowi istotne naruszenie prawa i obliguje organ nadzoru do wyeliminowania wadliwych zapisów z obrotu prawnego. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia zapisów regulujących inne kwestie niż objęte przedmiotem umocowania ustawowego. Stanowisko organu nadzoru w tej mierze potwierdza ugruntowana linia orzecnicza sądów administracyjnych (wyroki: NSA z dnia 8.11.2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12, WSA w Poznaniu z dnia 23.10.2013 r. sygn. akt IV SA/Po 748/13, WSA w Szczecinie z dnia 18.04.2013 r. sygn. akt II SA/Sz 238/13).

Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ulega wątpliwości, że organem takim jest rada gminy, a zatem wszelkie jej działania muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna się ściśle trzymać. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. Działanie organu władzy bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może być uznane za legalne. W funkcjonowaniu organu jednostki samorządu terytorialnego jako organu władzy publicznej niewystarczającym jest więc poprzestanie na stwierdzeniu, że dozwolone jest to co nie jest zakazane, lecz należy stosować regułę, iż dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2013 r. III SA/Gd 583/13).

Dokonując szczegółowej analizy § 1 ust. 1 badanej uchwały, w zakresie słów „usługi wsparcia krótkoterminowego całodobowego przyznawane są na wniosek osoby zainteresowanej”, organ nadzoru

wskazuje, iż naruszony został art. 102 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że „świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego”. Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawy wprowadzając bezpodstawnie ograniczenie kręgu osób, które mogą złożyć wniosek o udzielenie świadczenia pomocy społecznej w postaci usługi wsparcia krótkoterminowego całodobowego.

Dalsza treść kwestionowanego zapisu w zakresie „świadczone przez dom pomocy społecznej wskazany w decyzji” jest istotnym naruszeniem przepisu art. 55b ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, który określa elementy decyzji przyznającej prawo do usług wsparcia krótkoterminowego. Rada Miasta Rzeszowa nie jest nieuprawniona do ustalania treści rozstrzygnięcia administracyjnego w postaci decyzji i takim działaniem wykroczyła poza ramy umocowania ustawowego i jednocześnie dokonała modyfikacji ww. przepisu ustawy merytorycznej.

Następna część badanego zapisu obejmująca słowa „wydanej przez ośrodek pomocy społecznej” jest 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. Rada w sposób sprzeczny z zapisem ustawy merytorycznej wskazała jako podmiot wydający rozstrzygnięcie, w postaci decyzji administracyjnej, jednostkę organizacyjną pomocy społecznej jaką jest ośrodek pomocy społecznej.

Z kolei końcowa część analizowanego zapisu „właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby wymagającej wsparcia” także jest naruszeniem przepisu ustawowego tj. art. 55b ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Wg tego przepisu wniosek o przyznanie pomocy w formie usług wsparcia krótkoterminowego składa się w ośrodku pomocy społecznej właściwym ze względu na miejsce zamieszkania osoby wymagającej wsparcia. Tak więc ustawodawca ustalił właściwość miejscową dla złożenia wniosku i jednocześnie organu wydającego decyzję o przyznaniu pomocy w formie usług wsparcia krótkoterminowego. Rada dokonała więc treścią uchwały modyfikacji ustawy do czego nie jest uprawniona.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18 ; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności § 1 pkt 1 uchwały Nr XXV/454/2025 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 29 kwietnia 2025 r. zmieniającej uchwałę Rady Miasta Rzeszowa w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego całodobowego, wysokości opłat oraz warunków odpłatności za te usługi a także warunków zwolnienia z opłat i trybu ich pobierania, jest konieczne i uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4 A, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru