



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.112.5.2025.RJ1

Wrocław, 20 maja 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając 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.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIX/78/2025 Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 16 kwietnia 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Prusickim Dziennym Domu Pobytu Senior WIGOR w Prusicach.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Prusicach na sesji w dniu 16 kwietnia 2025 r. podjęła uchwałę nr XIX/78/2025 w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Prusickim Dziennym Domu Pobytu Senior WIGOR w Prusicach, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 23 kwietnia 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na nieokreśleniu stawki bazowej opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia.

Uchwała w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Jest bowiem wydawana w wykonaniu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 97 ust. 5 ustawy. Przepis ten 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 Miejskiej 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 dany akt, wydany w oparciu o upoważnienie, dotyczy. Odpłatność, o której mowa w art. 97 ust. 1 i 5 ustawy jest elementem stosunku administracyjnoprawnego łączącego beneficjenta pomocy społecznej z podmiotem kierującym tę osobę do danego ośrodka wsparcia. Opłata jest wnoszona na rzecz gminy i nie wiąże się z kosztami, jakie gmina ponosi w związku z zapewnieniem schronienia, a ponoszonych w związku z realizacją zadania własnego.

Przepis art. 97 ust. 5 ustawy zobowiązuje radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, w zakresie zadań własnych, szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, tj. do określenia norm postępowania mających na celu ustalenie wysokości opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Owe normy postępowania mają stanowić dla adresatów uchwały prawa i obowiązki. Osobie kierowanej do ośrodka wsparcia uchwała winna określić reguły ustalania odpłatności za pobyt. Podmiotowi kierującemu do ośrodka wsparcia uchwała powinna określić reguły postępowania, ich granice, jakimi kierować się powinien przy ustalaniu opłaty za pobyt w decyzji administracyjnej. Ośrodkiem wsparcia może być m.in. dzienny dom pomocy (art. 51 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej).

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Prusicach nie określiła wysokości stawki bazowej (np. dobowej, miesięcznej) za pobyt w Prusickim Dziennym Domu Pobytu Senior WIGOR w Prusicach.

W § 1 ust. 3 uchwały określono, że „Wysokość odpłatności ustala się w uzgodnieniu z osobą, w granicach określonych w § 2 i § 3 biorąc pod uwagę jej sytuację materialną i osobistą oraz zakres przyznanych usług

zgodnie z tabelą stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.”. W § 2 ust. 1 i 2 uchwały postanowiono, że „1. Odpłatność ustala się odrębnie za: 1) usługi opiekuńcze dostosowane do indywidualnych potrzeb osób w postaci opieki higienicznej, terapii zajęciowej, zajęć kulturalno – rekreacyjnych, oświatowych, sportowych, itp. 2) posiłki. 2. Posiłki przyznawane są na wniosek osoby za odpłatnością określoną w decyzji wydanej na podstawie odrębnych przepisów.”. W załączniku do uchwały nr XIX/78/2025, zgodnie z zawartą tam tabelą, wskazano natomiast procentową wysokość odpłatności za pobyt w Prusickim Dziennym Domu Pobytu Senior WIGOR, uzależniając jej wysokość od dochodu (procentowego stosunku dochodu do kryterium dochodowego, określonego w przepisach ustawy o pomocy społecznej). Z kolei zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 przedmiotowej uchwały „1. W okresie do 31 grudnia 2025 r. szacowany średni miesięczny koszt usług w Domu, w przeliczeniu na jedno miejsce ustala się w drodze zarządzenie Dyrektora Centrum Usług Społecznych w Prusicach na podstawie analizy projektu Budżetu Gminy Prusice na rok 2025. Szacowany średni miesięczny koszt usług podaje się do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w Centrum Usług Społecznych w Prusicach. W okresie od 1 stycznia 2026 r. i kolejnych latach, średni miesięczny koszt usługi zostanie ustalony na podstawie analizy poniesionych kosztów za rok ubiegły. Średni miesięczny koszt usług podaje się do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w Centrum Usług Społecznych w Prusicach. 2. Wysokość odpłatności za usługi świadczone w Domu ustala się w oparciu o średni miesięczny koszt usług, o których mowa w ust. 1 z tym, że odpłatność nie może być wyższa od średniego miesięcznego kosztu usług, ustalonego zgodnie z ust. 1 ani niższa od stawek minimalnych za te usługi, określonych w tabeli stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały z zastrzeżeniem zapisu § 4.”.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska poprzez powyżej przytoczone zapisy uchwały doprowadziła do niezgodnych z ustawą uregulowań w zakresie odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Pobytu Senior WIGOR. Postanowienia § 1 ust. 3, § 2, § 3 oraz załącznika do uchwały nr XIX/78/2025, nie określają bowiem w sposób jednoznaczny obligatoryjnego elementu uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy, a mianowicie wysokości stawki bazowej – w tym przypadku stawki miesięcznej za pobyt w ośrodku wsparcia jakim jest Dzienny Dom Pobytu Senior WIGOR.

W kontekście powyższego warto przypomnieć, że rzeczywisty koszt utrzymania bądź pobytu beneficjenta w ośrodku wsparcia nie powinien mieć wpływu na ustalane przez organ stanowiący zasady ponoszenia odpłatności. Zakres usług jest brany pod uwagę dopiero podczas dokonywania uzgodnień z osobą kierowaną w zakresie określenia ostatecznej wysokości odpłatności, na etapie wydawania decyzji administracyjnej. Uchwała rady gminy określająca szczegółowe zasady odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia powinna precyzować, w jaki sposób ustalić odpłatność za pobyt konkretnego beneficjenta tego rodzaju wsparcia. Przedmiotem regulacji powinna być przede wszystkim bazowa (np. dobową, miesięczną) stawka opłaty. Jest to obligatoryjny element uchwały. Pomimo, że w delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego nie wskazano *expressis verbis* konieczności zawarcia w nim takiego ustalenia, to jednak ustalenie podstawy dla wyliczenia opłaty za pobyt musi być uznane za kluczowy element szczegółowych zasad odpłatności. Uchwała musi bowiem umożliwić bezpośrednie lub pośrednie odczytanie z niej kwoty, jaka będzie stanowiła podstawę do ustalenia w decyzji administracyjnej wysokości opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia. Ustalenie bazowej stawki opłaty, przy pomocy której będzie następowało wyliczenie opłaty za pobyt, może nastąpić albo poprzez wskazanie konkretnej kwoty, albo powołanie się na zmienną pozwalającą na jednoznaczne wyliczenie takiej kwoty (np. procent minimalnego wynagrodzenia za pracę czy ustawowego kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania nieodpłatnego świadczenia).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 października 2020 r., sygn. akt I OSK 1307/20 „Przyjąć należy, że skoro prawodawca nie wprowadza uznania administracyjnego po stronie organu wydającego decyzję o opłacie, o której mowa w art. 97 ust. 1 u.p.s., to owe uznanie nie może być wykreowane na podstawie norm prawa miejscowego. Nakaz założenia racjonalności prawodawcy i spójności przepisów prawa nakazuje aby wykładnia art. 97 ust. 5 u.p.s. uwzględniała kontekst systemowy, a mianowicie kompetencję do wydania decyzji na podstawie art. 97 ust. 1 u.p.s., tak aby wynik wykładni tych dwóch przepisów nie prowadził do sprzeczności i niespójności regulacji, która jest w oczywistym związku. Wnioskowanie z celu na środki nakazuje przyjąć, że skoro decyzja wydawana na podstawie art. 97 ust. 1 u.p.s. w zakresie wysokości opłaty ma mieć charakter związany to określenie stawek opłaty w uchwale wydanej w trybie art. 97 ust. 5 u.p.s. nie może powodować «przekształcenia» owej decyzji w decyzję o charakterze uznaniowym.”. Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie wskazał przy tym, że brak wskazania bazowej stawki opłaty w uchwale jest istotnym naruszeniem prawa i determinuje nieważność uchwały. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 kwietnia 2021 r. (sygn. akt IV SA/Wr 14/21).

Wskazane w kwestionowanej uchwale zasady ponoszenia odpłatności odstępujące od prawidłowego uregulowania w uchwale stawki miesięcznej za pobyt w Dziennym Domie Pobytu Senior WIGOR nie wypełniają w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego. W takim przypadku to inny organ, niż Rada Miejska, będzie ostatecznie podejmował decyzję odnośnie stawki bazowej opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia jakim jest Dzienny Dom Pobytu Senior WIGOR.

Trzeba mieć także na względzie, że bez względu na koszty prowadzenia ośrodka wsparcia opłaty, jakie gmina pobiera od osób skierowanych do przedmiotowego ośrodka, są niezależne od kosztów ponoszonych przez gminę w związku z realizacją zadania własnego. Odpłatność za pobyt w Dziennym Domie Pobytu Senior WIGOR nie ma charakteru refinansowania wydatków gminy związanych z zadaniem własnym, jakim jest zapewnienie miejsca w ośrodku wsparcia. Tym samym wysokości odpłatności, jaką ponosi osoba przebywająca w takim ośrodku, nie należy wiązać z wydatkami ponoszonymi przez gminę na zapewnienie miejsca (bez względu na sposób zapewnienia tego miejsca). Z istoty rzeczy zadanie zapewnienia miejsca w ośrodku wsparcia nie może być neutralne dla budżetu gminy. Nie jest to jednak konstatacja, która mogłaby być w jakikolwiek sposób zaskakująca, bowiem całość świadczeń pomocy społecznej ma charakter redystrybucyjny i nie sposób oczekiwać, by osoba korzystająca ze świadczeń pomocy społecznej (nawet jeżeli posiada względnie wysoki dochód) ponosiła pełny koszt udzielanej jej pomocy. Taki sposób finansowania świadczeń już z samej definicji nie byłby pomocą społeczną. Faktyczne ponoszenie przez gminę wyższych kosztów nie może decydować o wysokości odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę. Sprzeczne z prawem jest wiązanie stawki opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze wsparcia z pomocy społecznej z kosztem, jaki w związku z jej pobylem w ośrodku wsparcia ponosi gmina.

Równocześnie to, jaką odpłatność ponosić będą osoby kierowane do ośrodka wsparcia, powinno wiązać się z możliwościami finansowymi osoby, której udzielana jest pomoc. Przy ustalaniu zasad odpłatności organ stanowiący gminy powinien kierować się zatem zasadą pomocniczości widzianą jako partycypacja osoby korzystającej z usług pomocy społecznej w kosztach udzielanych jej świadczeń. Jest to stan pożądany w ramach podstawowych celów jakie prawo o pomocy społecznej stawia przy udzielaniu pomocy. W żadnym razie odpłatność ustalona osobie kierowanej do ośrodka wsparcia nie może być uzależniana od rzeczywistych kosztów, jakie gmina poniesie w związku z realizacją swojego zadania, gdyż to nie na świadczeniobiorcy ciążyć ma odpowiedzialność za zorganizowanie sposobu wykonywania swojego obligatoryjnego zadania przez gminę. Dotyczy to także tych wydatków, na które pewien wpływ ma osoba, której udzielane jest świadczenie z pomocy społecznej. Dzienny dom pomocy dla osób starszych jest świadczeniem z pomocy społecznej.

Istotne jest zatem to, że ustalenie wysokości opłaty za pobyt w dziennym domu pomocy dla osób starszych następuje indywidualnie w drodze decyzji administracyjnej wydawanej w oparciu o zasady odpłatności wynikające z uchwały podjętej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy. Tym samym elementem stawki opłaty ustalonej przez radę gminy nie może być bliżej niedookreślona stawka opłaty, która miałaby być ustalana na podstawie analizy projektu Budżetu Gminy Prusice na rok 2025, czy też analizy poniesionych kosztów za rok ubiegły, ponieważ tak sformułowany przepis uchwały w rzeczywistości nie zawiera żadnego konkretnego ustalenia co do kwotowej wysokości tej stawki (jak postanowiono w § 3 ust. 1 uchwały, wskazując, że „*W okresie do 31 grudnia 2025 r. szacowany średni miesięczny koszt usług w Domu, w przeliczeniu na jedno miejsce ustala się w drodze zarządzenie Dyrektora Centrum Usług Społecznych w Prusicach na podstawie analizy projektu Budżetu Gminy Prusice na rok 2025*” i „*W okresie od 1 stycznia 2026 r. i kolejnych latach, średni miesięczny koszt usługi zostanie ustalony na podstawie analizy poniesionych kosztów za rok ubiegły.*”). Analiza treści uregulowań § 1 ust. 3, § 2 i § 3 oraz załącznika do uchwały nr XIX/78/2025 prowadzi do wniosku o braku możliwości określenia ostatecznej kwoty odpłatności w oparciu o uregulowania uchwały, z uwagi na brak ustalenia w uchwale stawki bazowej opłaty za pobyt w Dziennym Domie Pobytu Senior WIGOR.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru brak określenia wysokości stawki bazowej (np. dobowej, miesięcznej) za pobyt w dziennym domu pomocy dla osób starszych jako niezbędnego elementu uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W kontekście powyższego wymaga również zwrócić uwagę, że podobnie jak w przypadku rozpatrywanej tu uchwały nr XIX/78/2025, tj. w związku z nieokreśleniem stawki bazowej opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia, Wojewoda Dolnośląski rozstrzygnięciem nadzorczym nr PN-N.4131.112.2.2025.RJ1 z dnia 11 marca 2025 r. prawomocnie stwierdził nieważność uchwały nr XVIII/72/2025 Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 26 lutego

2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Prusickim Dziennym Domu Pobytu Senior WIGOR w Prusicach (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2025 r. poz. 1236).

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż w rozpatrywanej uchwale doszło również do innych istotnych naruszeń prawa.

I

Rada Miejska w Prusicach w § 1 ust. 3 uchwały postanowiła, że „Wysokość odpłatności ustala się w uzgodnieniu z osobą, w granicach określonych w § 2 i § 3 biorąc pod uwagę jej sytuację materialną i osobistą oraz zakres przyznanych usług zgodnie z tabelą stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis uchwały stanowi modyfikację zd. 1 art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z jego treścią: „Opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług.”.

Wskazać należy, że treść przepisu § 1 ust. 3 uchwały stanowi, że przy ustalaniu – w uzgodnieniu z osobą kierowaną – wysokości odpłatności za pobyt w dziennym domu pomocy dla osób starszych należy wziąć pod uwagę sytuację materialną i osobistą tej osoby oraz zakres przyznanych usług. Tymczasem z analizy art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej wynika, że wpływ na treść ewentualnego rozstrzygnięcia w zakresie opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia ma zakres przyznanej pomocy (tj. przyznany zakres usług). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. akt I SA/Wa 2680/20, zauważył, że „Z art. 97 ust. 1 u.p.s. wynika, że ustalenie opłaty powinno przyjąć formę decyzji administracyjnej, a znaczący wpływ na treść ewentualnego rozstrzygnięcia ma zakres przyznanej pomocy i stanowisko strony (osoby kierowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), z nią bowiem organ orzekający powinien uzgodnić wysokość opłaty w zależności od rodzaju świadczonych przez ośrodek usług.”.

Wskazać należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący.

Za niedopuszczalne uznać należy zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak i regulowanie tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice normy kompetencyjnej do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 67/23).

II

W § 4 ust. 2 kontrolowanej uchwały wprowadzono możliwość całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłaty za pobyt w Dziennym Domie Pobytu Senior WIGOR. W ocenie organu nadzoru wskazana regulacja nie stanowi zasady ponoszenia odpłatności, lecz opisuje sytuacje, w których możliwe jest (całkowite lub częściowe) odstąpienie od pobierania opłaty. Ustalenie zasad całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłaty za pobyt w dziennym domu pomocy dla osób starszych nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 marca 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 34/20). W tym zakresie należy odróżnić regulację z art. 97 ust. 5 ustawy od chociażby regulacji dotyczącej odpłatności za usługi opiekuńcze (art. 50 ust. 6 ustawy), gdzie ustawodawca wprost postanowił o możliwości ustalenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat.

Tym samym regulacja § 4 ust. 2 jako podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi istotne naruszenia prawa. Należy także zauważyć, że o tym kto nie ponosi opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych zdecydował ustawodawca w art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Z przepisu tego wynika, że osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska