Warszawa, 08-10-2026 r.

BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Zespół do spraw Równego Traktowania

XI.053.1.2026.IM

[redacted]

Szanowna Pani!

Mając na względzie skierowane do Pani pismo z dnia 23 lipca 2026 r. oraz dalsze działania w sprawie skierowanej przez Panią do Rzecznika Praw Obywatelskich petycji, przedstawiam uprzejmie co następuje.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich dnia 28 lipca 2026 r. wpłynęło Pani pismo z dnia 22 lipca 2026 r. Wniosła w nim Pani o podjęcie działań w postaci pisemnego sprostowania wystąpienia Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 10 lipca 2026 r. (znak: XI.053.1.2026.IM) do Przewodniczącej Rady m.st. Warszawy, przesłanego w odpowiedzi na Pani petycję z dnia 23 czerwca 2026 r. W piśmie doprecyzowała Pani, że petycja odnosiła się do programu miejskiego „Asystent osoby z niepełnosprawnością" (dalej: „Program") realizowanego przez Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa" (dalej: „CUS")[1].

[1] Na podstawie Zarządzenia nr 1242/2019 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie ustalenia „Standardów usług asystenta osób z niepełnosprawnościami na terenie m.st. Warszawy" i finansowanego ze środków budżetu m.st. Warszawy.

W związku z powyższym, w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 września 2026 r. do Przewodniczącej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Rady m.st. Warszawy, do której Przewodnicząca Rady m.st. Warszawy przekazała wystąpienie Rzecznika, doprecyzowano treść Pani petycji. Zwrócono uwagę, że Pani postulat dotyczący zmiany formy prawnej regulaminu programu dotyczącego usług asystenckich dla osób z niepełnosprawnością poprzez zastąpienie regulaminu wydanego przez dyrektora CUS w Warszawie uchwałą Rady m.st. Warszawy, odnosi się do programu miejskiego „Asystent osoby z niepełnosprawnością”[2].

Ponadto w odniesieniu do treści Pani pisma z dnia 13 sierpnia 2026 r. uprzejmie informuję, że zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870, t.j.) sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi. W konsekwencji publikacja kolejnego Pani pisma w sprawie (z dnia 22 lipca 2026 r.), które nie zawiera nowych okoliczności odnoszących się do przedmiotu petycji, lecz stanowi polemikę ze sposobem jej załatwienia, jest niecelowa.

Jednocześnie informuję, że pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 września 2026 r. do Przewodniczącej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Rady m.st. Warszawy zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/pl/petycje.

W odpowiedzi na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezydent m.st. Warszawy w piśmie z dnia 21 września br. (znak: PS-N.1511.1.2026.MPI) wyjaśnił, że Regulamin programu „Asystent osoby z niepełnosprawnością” przyjęty zarządzeniem nr 22/2018 Dyrektora CUS z 22 sierpnia 2018 r. ma charakter aktu wewnętrznego porządkującego sposób realizowania usług i pełni również funkcję informacyjną dla odbiorców. Prezydent zwraca uwagę, że katalog praw i zasad przyznawania usług zawarty jest w

[2] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-09/Ponowne_Pismo_do_Przewodniczacej_Rady_m.st_._Warszawy_09_09_2026.pdf, [dostęp: 2 października 2026 r.].

„Standardach usług asystenta osób z niepełnosprawnościami na terenie m.st. Warszawy”[3].

Ponadto wskazano, że CUS jako realizator Programu ma odmawiać realizacji usługi asystenckiej tylko w poniższych okolicznościach:

- mieszkaniec nie jest uprawniony do korzystania z programu,
- zgłaszana potrzeba wsparcia nie jest zgodna z regulaminem, na przykład: zakres usługi obejmuje inną formę wsparcia niż usługi asystenckie (np. usługi opiekuńcze, usługi wytchnieniowe, usługi kurierskie, usługi finansowane ze środków PFRON),
- wszyscy dostępni asystenci mają zaplanowane usługi u mieszkańców Warszawy.

W odniesieniu do Pani pisma z dnia 21 września br., w którym podnosi Pani, że uchwała NR LXXXIX/2644/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 września 2010 r. w sprawie przyjęcia Warszawskiego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2010 – 2020 nie została skierowana do publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym, uprzejmie informuję, że działania w ramach Programu realizowane są na podstawie Warszawskiego Programu działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami do 2027 roku, przyjętego uchwałą nr LXVII/2213/2022 Rady m.st. Warszawy z 7 lipca 2022 r. (dalej: „Warszawski programu działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami”)[4].

---

[3] Zob. https://wsparcie.um.warszawa.pl/documents/67381/19303505/standardy_aon.pdf/72dd2b52-b142-1fee-def8-98c78fc61455?t=1634498000993, [dostęp: 2 października 2026 r.].

[4] Uchwała nr LXVII/2213/2022 Rady miasta stołecznego Warszawy z 7 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia Warszawskiego programu działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami do 2027 roku, https://wsparcie.um.warszawa.pl/documents/67381/23268611/Program+dzia%C5%82a%C5%84+na+rzecz+os%C3%B3b+z+niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bciami+do+2027.pdf/fd82d0e5-d965-5fac-a7e8-f2e02a8e4426?t=1662718361201 [dostęp: 2 października 2026 r.].

Pragnę wyjaśnić, że w orzecznictwie wskazuje się, że o tym, czy uchwały rady gminy stanowią akty prawa miejscowego decyduje ich treść (wyrok NSA z 29 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 507/15).

Uchwały rady gminy ustalające wieloletnie programy mogą stanowić akty o charakterze planistycznym, programowym, a więc ich adresatami są podmioty wewnętrzne w tramach struktury organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego. Wówczas uchwała taka nie podlega publikacji jako akt prawa miejscowego w dzienniku urzędowym (wyrok WSA w Olsztynie z 4 kwietnia 2024 r., sygn. akt II SA/Ol 38/24). Akty wyznaczające kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego noszą również nazwę aktów kierownictwa wewnętrznego, co oznacza, że są uchwałami wiążącymi samą radę gminy i inne podmioty funkcjonujące na terenie gminy, jednak nie mogą stanowić podstawy prawnej dla wydawanych aktów indywidualnych (wyrok NSA z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. I OSK 2742/15).

Podobnie zważył WSA w Gliwicach w odniesieniu do wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania, wydanego na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej: Podkreślenia wymaga, że podstawy prawne do wydawania aktów polityki administracyjnej nie są przy tym podstawą do tworzenia aktu prawa miejscowego. Stąd też akt wydany na ich podstawie nie powinien być publikowany w dzienniku urzędowym, gdyż nie jest adresowany do podmiotów spoza administracji (wyrok WSA w Gliwicach z 10 lipca 2020 r., sygn. II SA/Gl 235/20).

Warszawski program działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami został przyjęty na podstawie art. 12 pkt 4 w zw. z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528 i 583) oraz art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573 i 1981 oraz z 2022 poz. 558). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przywołane przepisy stanowią upoważnienie dla rady powiatu do tworzenia programów, które mają charakter aktów programowych, a nie powszechnie obowiązujących.

Mając na uwadze powyższe i odnosząc się do Pani postulatu dotyczącego zmiany formy prawnej sposobu uregulowania zasad świadczenia usług asystenckich w programie „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością”, proszę przyjąć ponadto poniższe wyjaśnienia.

Przytoczony przez Panią w petycji art. 94 Konstytucji RP odnosi się do aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w

granicach upoważnień zawartych w ustawie. Podstawą działania programu miejskiego „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” nie jest delegacja ustawowa, lecz jest to wynik przyjętej lokalnej polityki społecznej miasta stołecznego Warszawy, opracowanej w Warszawskim programie działań na rzez osób z niepełnosprawnościami przyjętym uchwałą nr LXVII/2213/2022 Rady m.st. Warszawy z 7 lipca 2022 r.

Na koniec uprzejmie informuję, że zgodnie z art. 87 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz.1684, ze zm.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Z poważaniem

Magdalena Kuruś

Dyrektor Zespołu

/-wydano i podpisano elektronicznie/