



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 maja 2026 r.

Poz. 2414

WYROK NR IV SA/WR 595/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 lutego 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ewa Kamieniecka

Sędziowie:

Asesor WSA Aneta Brzezińska (sprawozdawca)

Sędzia WSA Andrzej Nikiforów

po rozpoznaniu w Wydziale IV na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 18 lutego 2026 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Legnicy

z dnia 28 sierpnia 2025 r. nr XX/249/25

w przedmiocie warunków całkowitego zwolnienia z opłat za pobyt w domu pomocy społecznej o zasięgu
gminnym

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska Legnicy w dniu 28 sierpnia 2025 r. – na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm., dalej: u.s.g.) oraz art. 66 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm., u.p.s.) – podjęła uchwałę nr XX/249/25 w sprawie warunków całkowitego zwolnienia z opłat za pobyt w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym. Uchwałą zwolniono całkowicie z opłat za pobyt w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym obowiązyanych do wnoszenia opłat mieszkańców domu będących Honorowymi Obywatelami Miasta Legnicy (§ 1). Zwolniono również całkowicie z opłat za pobyt w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym małżonka, zstępnego i wstępnego obowiązyanych do wnoszenia opłaty, za przebywającego w domu pomocy społecznej mieszkańca, będącego Honorowym Obywatelom Miasta Legnicy (§ 2).

Skargą z 20 października 2025 r. Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały wskazując, że została podjęta z istotnym naruszeniem art. 66 w zw. z art. 2 ust. 1 u.p.s. polegającym na określeniu w uchwale korzystniejszych warunków całkowitego zwolnienia z opłat za pobyt w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym w sposób wykraczający poza cele instytucji pomocy społecznej.

Odpowiadając na skargę Gmina Miejska w Legnicy wniosła o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, zważył co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1267 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami, a organami administracji rządowej (§ 1). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2). Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2026 r. poz. 143), dalej: p.p.s.a., kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz na inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Odnosnie do aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm., dalej: u.s.g.), zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jednak nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchylono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego (art. 94 ust. 1 u.s.g.). Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 u.s.g., stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde „istotne naruszenie prawa” uchwałą lub zarządzeniem organu gminy oznacza ich nieważność (por. T. Woś (w:) T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762).

W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

Przedmiotem skargi jest uchwała Rady Miejskiej w Legnicy z 28 sierpnia 2025 r. nr XX/249/25, którą Rada zwolniła całkowicie z opłat za pobyt w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym obowiązyanych do wnoszenia opłat mieszkańców domu będących Honorowymi Obywatelami Miasta Legnicy (§ 1). Zwolniła również całkowicie z opłat za pobyt w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym małżonka, zstępnego i wstępnego obowiązyanych do wnoszenia opłaty, za przebywającego w domu pomocy społecznej mieszkańca, będącego Honorowym Obywatel Miasta Legnicy (§ 2). Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 66 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1214 ze zm.), dalej: u.p.s., zgodnie z którym Rada Gminy może określić, w drodze uchwały, dla osób, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2a, korzystniejsze warunki ustalania opłat za pobyt w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym, częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat, zwrotu należności za okres nieobecności osoby w domu.

W przepisie tym ustawodawca stworzył organowi pewną możliwość modyfikowania przepisów ustawy o pomocy społecznej dotyczących odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej. Nie oznacza to jednak, że zakres tej modyfikacji jest dowolny. Rada Gminy może bowiem – w drodze uchwały – zmieniać zasady dotyczące ustalania opłat, ich zwrotu oraz zwolnień po pierwsze tylko w stosunku do określonych podmiotów zobowiązanych, czyli podmiotów o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2a u.p.s. tj. mieszkańców domu pomocy społecznej, ich małżonków, zstępnych, wstępnych, a także do innych osób wnoszących opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej tj. osób które umownie zobowiązały się do uiszczania należności, nie będąc żadną ze zobligowanych ustawowo osób z najbliższej rodziny mieszkańca domu. Po wtóre, Rada Gminy może to czynić w ramach ustalenia „korzystniejszych warunków”, które należy odnieść do wynikających z ustawy o pomocy społecznej „ogólnych warunków” w zakresie wysokości, czy też sposobu realizacji opłat za pobyt w domu pomocy społecznej. Dlatego też, Rada Gminy podejmując uchwałę w trybie art. 66 u.p.s. winna mieć na uwadze treść art. 61 ust. 2 u.p.s., który ustala dopuszczalne granice obciążenia opłatą za pobyt w domu pomocy społecznej. Zgodnie z ww. przepisem opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wnoszą: 1) mieszkaniec domu, nie więcej jednak niż 70% swojego dochodu, a w przypadku osób małoletnich - przedstawiciel ustawowy z dochodu dziecka, nie więcej niż 70% tego dochodu (pkt 1); 2) małżonek, zstępnym przed wstępnymi - zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2: a) w przypadku osoby samotnie gospodarującej, jeżeli dochód jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego (1.010 zł), osoby samotnie gospodarującej, jednakże kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% tego kryterium, b) w przypadku osoby w rodzinie, jeżeli posiadany dochód na osobę w rodzinie jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, z tym zastrzeżeniem, że kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie (pkt 2 lit. a i b).

W konsekwencji, ustalenie korzystniejszych warunków określenia odpłatności nie może oznaczać zniesienia obowiązku ponoszenia opłat. Określenie w ramach upoważnienia z art. 66 u.p.s. przez Radę Gminy odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej – w ramach ustalania „korzystniejszych warunków” – może obejmować taką modyfikację nałożonego obowiązku w zakresie wysokości i sposobu jego realizacji, która będzie dla podmiotu zobowiązanego mniej uciążliwa (czyli korzystniejsza), niż przewidują to przepisy ustawy o pomocy społecznej. „Korzystniejsze warunki” ustalania opłaty mogą polegać na: zmniejszeniu wysokości ponoszonej opłaty wynikającej z art. 61 ust. 2 u.p.s., czy też zwiększeniu kryterium dochodowego chroniącego rodzinę przed nadmiernym obciążaniem.

Ponadto, upoważnienie wynikające z art. 66 u.p.s. dla określenia przez Radę Gminy „korzystniejszych warunków” winno również zostać skorelowane z warunkami częściowego lub całkowitego zwolnienia określonymi przez ustawodawcę w art. 64 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem osoby wnoszące opłatę lub obowiązane do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej można zwolnić z tej opłaty częściowo lub całkowicie, na ich wniosek, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, w szczególności jeżeli:

- 1) wnoszą opłatę za pobyt innych członków rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodku wsparcia lub innej placówce;
- 2) występują uzasadnione okoliczności, zwłaszcza długotrwała choroba, bezrobocie, niepełnosprawność, śmierć członka rodziny, straty materialne powstałe w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych;
- 3) małżonkowie, zstępnym, wstępnym utrzymują się z jednego świadczenia lub wynagrodzenia;

4) osoba obowiązana do wnoszenia opłaty jest w ciąży lub samotnie wychowuje dziecko;

5) osoba obowiązana do wnoszenia opłaty lub jej rodzic przebywała w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub placówce opiekuńczo-wychowawczej, na podstawie orzeczenia sądu o ograniczeniu władzy rodzicielskiej osobie kierowanej do domu pomocy społecznej lub mieszkańcowi domu;

6) osoba obowiązana do wnoszenia opłaty przedstawi wyrok sądu oddalający powództwo o alimenty na rzecz osoby kierowanej do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu;

7) osoba obowiązana do wnoszenia opłaty wykaże, w szczególności na podstawie dokumentów dołączonych do wniosku, rażąco naruszenie przez osobę kierowaną do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu obowiązku alimentacyjnego lub innych obowiązków rodzinnych względem osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty.

W przepisie tym ustawodawca zawarł przesłanki przedmiotowe warunkujące częściowe lub całkowite zwolnienie z opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, które odnoszą się do okoliczności związanych ze stanem zdrowia zobowiązanego lub członków jego rodziny, jak również do nagłego pogorszenia się sytuacji życiowej, czy też materialnej będącej wynikiem nadzwyczajnych zdarzeń. Tym samym, przy podejmowaniu uchwały w trybie art. 66 u.p.s. Rada Gminy zobowiązana jest do wyboru rozwiązań obiektywnie korzystniejszych, od tych które zostały przewidziane przez ustawodawcę nie tylko w ww. art. 61 ust. 2 u.p.s., ale również w art. 64 u.p.s. Rada Gminy może zatem w ramach modyfikacji wprowadzić unormowania, które w odróżnieniu od rozwiązania przyjętego w art. 64 będą wymagać od organu obligatoryjnego (a nie fakultatywnego) zwolnienia przy zaistnieniu wskazanych przesłanek przedmiotowych. Poza tym, przepisy uchwały Rady Gminy mogą określać jako przesłanki przedmiotowe – inne, korzystniejsze zdarzenia, niż te które zostały wskazane w art. 64 ust. 1 u.p.s. – np. wychowywanie przez podmiot zobowiązany więcej niż dwójki dzieci.

Rada Gminy nie może natomiast w ramach upoważnienia wynikającego z art. 66 u.p.s. wskazać jako podmiotów uprawnionych do korzystania ze zwalniania – innych podmiotów – niż te, które zostały przez ustawodawcę dookreślone w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2a u.p.s. Rada Gminy nie posiada kompetencji do rozszerzania katalogu podmiotów wskazanych przez ustawodawcę, bez wyraźnego w tym zakresie upoważnienia. Tymczasem, takie właśnie rozwiązanie przyjęła Rada Miejska Legnicy w § 1 i 2 badanej uchwały, zwalniając całkowicie z opłaty za pobyt w domu opieki społecznej „inne podmioty”, niż te, które zostały przez ustawodawcę wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2a u.p.s. – tj. osoby posiadające tytuł Honorowego Obywatela Miasta Legnica, czy też małżonków, zstępnych i wstępnych tych osób. Rację ma zatem Wojewoda Dolnośląski twierdząc, iż upoważnienie z art. 66 u.p.s. nie uzasadnia przyznania określonej grupie społecznej – w sprawie osobom posiadającym tytuł Honorowego Obywatela Miasta, czy też małżonkom, zstępnym i wstępnym tych osób – zwolnienia z opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, gdyż wszelkie przywileje przyznawane określonym grupom, których nie posiada ogół społeczeństwa, muszą być przyznawane na podstawie wyraźnych upoważnień ustawowych. Dla przykładu takie upoważnienie zawiera art. 64b u.p.s. zgodnie z którym Członków Korpusu Weteranów Walk o Niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art. 62 ust. 2 ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, oraz działaczy opozycji antykomunistycznej i osoby represjonowane z powodów politycznych, o których mowa w ustawie z 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, obowiązanych do wnoszenia opłaty za swój pobyt w domu pomocy społecznej można zwolnić, na ich wniosek albo z urzędu, całkowicie albo częściowo z opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej. Zwolnienie, o którym mowa w przywołanym przepisie, ma charakter fakultatywny, może dotyczyć opłaty w całości lub części i w przeciwieństwie do pozostałych regulacji dotyczących ulg w opłatach może być stosowane nie tylko na wniosek, lecz także z urzędu. Zwolnienie to dotyczy wyłącznie osób zobowiązanych do opłacania własnego pobytu w domu pomocy społecznej, nie ma zatem zastosowania do ich małżonków, ani krewnych. Adresatami powyższych postanowień są członkowie Korpusu Weteranów Walk o Niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej oraz działacze opozycji antykomunistycznej i osoby represjonowane. Poza tym podjęcie przez organ decyzji w sprawie zwolnienia z opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej wymaga uwzględnienia możliwości i sytuacji finansowej gminy. Niewątpliwie jednak, ww. upoważnienie z art. 64b u.p.s., nie obejmuje osób posiadających status Honorowego Obywatela Miasta Legnica.

Z powyższego wynika, że treść uchwały winna korespondować z ustawą o pomocy społecznej, w tym z celami tej pomocy. Pomoc społeczna jest bowiem instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (art. 2 ust. 1 u.p.s.). Tymczasem zwolnienie z opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, określone przez Radę Miejską w Legnicy w badanej uchwale, nie mieści się w tych celach.

Dlatego też, należy zgodzić się z Wojewodą Dolnośląskim, iż podjęcie przez Radę Miejską Legnicy kontrolowanej przez Sąd uchwały, nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 66 u.p.s. w zw. z art. 2 u.p.s., co w konsekwencji skutkowało koniecznością stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.