



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 lutego 2026 r.

Poz. 1001

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.18.2026.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 21 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn zm.)

orzekam

nieważność § 2 ust. 1 i 2, § 5 ust. 4 w zakresie zwrotu: „do 15-go dnia każdego miesiąca, następującego po miesiącu podlegającemu rozliczeniu”, § 6 ust. 1 w zakresie zwrotów: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach” i „na jego wniosek lub z urzędu,” uchwały nr 219/XXII/2025 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Śremie podjęła uchwałę nr 219/XXII/2025 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 17 ust. 1 pkt 11, ust. 2 pkt 2a, art. 50 ust. 6, 6a, 6b, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, 1302)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 22 grudnia 2025 r.

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

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214), dalej jako „ustawa”, rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

Jak stanowi art. 50 ust. 1a ustawy, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich. Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich należy do zadań własnych gminy, przy czym – inaczej niż w przypadku organizowania i świadczenia pozostałych usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania (z wyłączeniem

specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) – zadanie to nie ma charakteru obowiązkowego (art. 17 ust. 2 pkt 2a w zw. z ust. 1 pkt 11 ustawy).

Rada gminy, w której zdecydowano się na organizację usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, zobligowana jest unormować w drodze uchwały nie tylko kwestie wynikające z art. 50 ust. 6, ale także z art. 50 ust. 6a ustawy. Przepis ten stanowi, że: "W przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług". Ponadto organ stanowiący gminy może skorzystać z upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6b ustawy, w myśl którego: "Rada gminy może postanowić o rozszerzeniu katalogu osób, o których mowa w ust. 1 i 2, o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający opiekę sprawowaną przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych".

Uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6, ust. 6a i ust. 6b ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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, 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.

Na podstawie § 2 uchwały Rada Miejska w Śremie postanowiła, iż: „Osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych przyznawana jest na warunkach oraz w zakresie określonym w ustawie o pomocy społecznej" (ust.1); "Wsparcie udzielane w postaci usług opiekuńczych może zostać przyznane w formie usług sąsiedzkich osobie samotnej, która ma problemy z samodzielnym funkcjonowaniem ze względu na stan zdrowia, prowadzącej samodzielne gospodarstwa domowe lub mieszkającej z osobami bliskimi, które nie są w stanie zapewnić wystarczającego wsparcia. Usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji oraz w miarę potrzeb i możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem." (ust.2).

Zdaniem organu nadzoru przepisy art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy nie zawierają upoważnienia dla rady gminy do określenia katalogu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, a także organizowane w formie usług sąsiedzkich. Kwestię tę unormował bowiem sam ustawodawca, stanowiąc w art. 50 ust. 1 ustawy „Osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych”. Ponadto, stosownie do zapisów art. 50 ust. 2 ustawy „Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić”. Ewentualnie rada może, w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 50 ust. 6b ustawy, postanowić o rozszerzeniu katalogu osób, o których mowa w ust. 1 i 2, o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający opiekę sprawowaną przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych. Zdaniem organu nadzoru katalog osób uprawnionych, którym przysługują ww. usługi został jednoznacznie określony w ustawie. W świetle powyższego uznać należy, że przepisy § 2 ust. 1 i 2 zd. 1 przedmiotowej uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 50 ust. 6 i ust. 6a w związku z ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Ponadto zgodnie z art. 50 ust. 3a ustawy: „Usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.”.

Porównując brzmienie § 2 ust. 2 zd. 2 uchwały z art. 50 ust. 3a ustawy, stwierdzić należy, że rada, nie dysponując wyraźnym upoważnieniem ustawodawcy, wkroczyła w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej modyfikacji, co należy ocenić jako istotne naruszenie prawa (tj. art. 50 ust. 3a ustawy), skutkujące nieważnością wadliwej regulacji. W myśl bowiem przepisów ustawy usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, a nie jak wskazano w § 2 ust. 2 uchwały codziennych potrzeb życiowych. Ponadto usługi sąsiedzkie obejmują podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, rada natomiast posłużyła się w uchwale zwrotem: „opieki higienicznej”. Definicja usług, formy usług sąsiedzkich, została unormowana przez samego ustawodawcę, co wyklucza, zdaniem organu nadzoru, kompetencję prawotwórczą rady gminy w tym zakresie.

Mając powyższe na uwadze zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2 zd. 2 uchwały ze względu na modyfikację ustawowej definicji usług sąsiedzkich, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 50 ust. 3a ustawy.

W § 5 ust. 4 uchwały zapisano: „Opłaty za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze uiszczać należy do 15-go dnia każdego miesiąca, następującego po miesiącu podlegającemu rozliczeniu, bezpośrednio na rachunek bankowy wskazany w decyzji o przyznaniu pomocy.”.

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis we fragmencie: „do 15-go dnia każdego miesiąca, następującego po miesiącu podlegającemu rozliczeniu” wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Kwestionowany fragment przepisu nie stanowi bowiem o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania (por. wyrok WSA w Olsztynie z 12 lutego 2019 r., II SA/Ol 8/19, CBOSA), a zatem uchwalony został przez radę z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy. Nie mieści się również w dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 50 ust. 6a ustawy, w tym nie stanowi o sposobie rozliczania wykonywania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Rada ustalając w akcie prawa miejscowego termin wnoszenia opłaty za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze działała zatem z przekroczeniem granic swoich kompetencji wynikających z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, wkraczając jednocześnie w kompetencje organu wydającego decyzję administracyjną, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym.

W świetle powyższego stwierdzić należy nieważność przepisu § 5 ust. 4 uchwały w zakresie zwrotu: „do 15-go dnia każdego miesiąca, następującego po miesiącu podlegającemu rozliczeniu”.

Na podstawie § 6 ust. 1 uchwały: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach usługobiorca może być, na jego wniosek lub z urzędu, częściowo lub całkowicie zwolniony z ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze.”.

Zdaniem organu nadzoru, regulacja ta częściowo została wydana z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6 ustawy, a jednocześnie w sposób niedopuszczalny modyfikuje przepisy rangi ustawowej. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone przez WSA w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z 7 listopada 2017 r., II SA/Ol 722/17, że „[...] zarówno w warunkach przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz w warunkach częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat, nie mieści się określenie, na czyj wniosek może to nastąpić”. Sąd ten, powołując się na treść art. 102 ust. 1 ustawy, słusznie zauważył, 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. Wprawdzie przepis ten stanowi ogólnie o świadczeniach z pomocy społecznej ale należy go odnosić również do odpłatności bądź zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze”. Rozważania te należy uzupełnić o treść art. 102 ust. 2 ustawy, wskazującego, że: „Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu”.

W świetle powyższego uznać należy, że Rada Miejska w Śremie w § 6 ust. 1 uchwały bez podstawy prawnej zawężyła ustawowo określony krąg osób uprawnionych do złożenia przedmiotowego wniosku, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 50 ust. 6 w związku z art. 102 ust. 1 ustawy, skutkujące nieważnością wadliwej regulacji w zakresie zwrotu: „na jego wniosek lub z urzędu”. Ponadto przypadki częściowego i całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat zostały wymienione w § 6 ust. 2 i 3 uchwały, stąd określenie „W szczególnie uzasadnionych przypadkach” zastosowane w § 6 ust. 1 uchwały jest określeniem nie tylko nadmiarowym, ale i nieostрым - w związku z powyższym należało stwierdzić nieważność § 6 ust. 1 uchwały także w zakresie tego zwrotu.

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 Miejska w Śremie

Burmistrz Śremu