



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 487

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.807.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/133/25 Rady Gminy Gilowice z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXIX/458/24 Rady Gminy Gilowice z dnia 5 lutego 2024 roku 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 oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania tych usług, w części określonej w § 1 uchwały w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 3 pkt 2 uchwały nr LXIX/458/24 Rady Gminy Gilowice z dnia 5 lutego 2024 roku 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 oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania tych usług, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2025 r. Rada Gminy Gilowice przyjęła uchwałę Nr XXI/133/25 w sprawie zmiany uchwały nr LXIX/458/24 Rady Gminy Gilowice z dnia 5 lutego 2024 roku 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 oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania tych usług, dalej jako *uchwała, uchwała zmieniająca*.

Rada na mocy wskazanej powyżej uchwały dokonała zmiany uchwały nr LXIX/458/24 Rady Gminy Gilowice z dnia 5 lutego 2024 roku 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 oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania tych usług, zwanej dalej również: *uchwałą zmienianą*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 50 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2025 r. poz. 1214 ze zm.), zwanej dalej: *ustawą*.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenia prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w części.

Zgodnie z art. 50 ust. 6-6b ustawy:

6. Rada gminy określa, w drodze uchwały, szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczególne warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

6a. W przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, określa także szczególne warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

6b. 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.

Zauważyć należy, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Na mocy § 1 uchwały nadano nowe brzmienie § 3 uchwały zmienianej, stanowiąc, iż:

§ 3. Koszt jednej godziny usług wynosi odpowiednio:

1) usługi opiekuńcze – 48,40 zł;

2) specjalistyczne usługi opiekuńcze – 200% minimalnej stawki godzinowej ustalonej rozporządzeniem Rady Ministrów, powiększonej o koszty pracodawcy;

3) usługi sąsiedzkie – 48,40 zł.

Tym samym ustanowiono sposób ustalania kosztu 1 godziny specjalistycznych usług opiekuńczych, o których mowa w art. 50 ust. 1 ustawy, poprzez powiązanie jego wysokości z aktualnie obowiązującą minimalną stawką godzinową. Należy dodać, że zgodnie z § 3 pkt 2 uchwały zmienianej w dotychczasowym brzmieniu, kwota, o której mowa, była określona w sposób sztywny, w wysokości 50 zł za jedną godzinę usługi.

W opinii organu nadzoru przyjęcie jako podstawy obliczenia kosztu 1 godziny specjalistycznych usług opiekuńczych kwoty minimalnej stawki godzinowej (czyli minimalnej wysokości wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług, przysługująca przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi), jest nieprecyzyjne, i tym samym nie pozwala na prawidłową realizację delegacji z ustawy.

Następnie, należy zwrócić uwagę, że odesłanie do: *minimalnej stawki godzinowej ustalonej rozporządzeniem Rady Ministrów* jest nieprecyzyjne również z tego powodu, że nie zostało jednoznacznie wskazane konkretne rozporządzenie, do którego następuje odesłanie i konkretny jego przepis – można jedynie domyślać się, że chodzi o rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej. Tymczasem z § 156 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wynika, że:

1. Jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami.

2. Jeżeli odesłanie stosuje się tylko ze względu na potrzebę osiągnięcia skrótości tekstu, w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła.

3. Jeżeli odesłanie służy przede wszystkim zapewnieniu spójności regulowanych w tym akcie instytucji prawnych, w przepisie odsyłającym wskazuje się zakres spraw, dla których następuje odesłanie, oraz jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła.

4. Jeżeli daną instytucję prawną reguluje się całościowo, a wyczerpujące wymienienie przepisów prawnych, do których się odsyła, nie jest możliwe, można wyjątkowo odesłać do przepisów określonych przedmiotowo, o ile przepisy te dadzą się w sposób niewątpliwy wydzielić spośród innych; przepis odsyłający formułuje się

w postaci: „Do (określenie instytucji) stosuje się odpowiednio przepisy o (przedmiotowe określenie przepisów).”.

Mając powyższe na uwadze trzeba wskazać, że niniejsza uchwała powinna zawierać precyzyjne odwołanie do konkretnego rozporządzenia i wskazywać jednoznacznie przepis, do którego odsyła. W przeciwnym wypadku regulacja uchwały nie czyni zadość przytoczonym wyżej wymaganiom wynikającym z Zasad techniki prawodawczej i tym samym jest niezgodna z zasadą jasności i określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji – i właśnie taki stan rzeczy, w ocenie organu nadzoru, występuje w odniesieniu do niniejszej uchwały.

Kolejno, należy wskazać także, że obecnie obowiązujące przepisy ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę zakładają coroczną waloryzację, w zależności od wskaźnika inflacji, wysokości minimalnej stawki godzinowej i jej zmianę w trakcie roku lub od początku roku (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773), co budzi wątpliwość w aspekcie ustalenia wysokości przedmiotowej stawki, jako przyjętej za podstawę do obliczenia kwoty kosztu jednej godziny specjalistycznej usługi opiekuńczej. Nie ulega wątpliwości, że ustalenie kwoty powyższego kosztu może nastręczać trudności dla przeciętnego adresata normy prawnej. Dodatkowo, trudności te pogłębia wskazanie, że koszt jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych będzie także uzależniony od kosztów poniesionych przez pracodawcę, które nie są powszechnie znane, bowiem w rozporządzeniu określającym wysokości minimalnej stawki godzinowej wskazywana jest wysokość stawki godzinowej brutto dla zleceniobiorcy (pracownika), bez kosztów zleceniodawcy (pracodawcy).

Tymczasem, w myśl art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych zasad wyprowadzonych z przytoczonego przepisu wymienia się, m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek, „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Poza powyższym, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r. Nr 78, poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co zobowiązuje organ stanowiący gminy do formułowania zawartych w uchwale postanowień w sposób jasny, czytelny i przejrzysty. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, Rada nadając na mocy § 1 uchwały zmieniającej nowe brzmienie § 3 pkt 2 uchwały zmienianej w sposób istotny naruszyła art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności wywodzoną z niego zasadę jasności i określoności przepisów prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części.

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).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXI/133/25 Rady Gminy Gilowice z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXIX/458/24 Rady Gminy Gilowice z dnia 5 lutego 2024 roku 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 oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania tych usług., została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz