



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2026 r.

Poz. 156

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.742.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 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 130/XVII/2025 Rady Gminy Dębowiec z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie 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 oraz trybu ich pobierania i szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 1, oraz ust. 6a i ust. 6b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2025 r. Rada Gminy Dębowiec przyjęła uchwałę nr 130/XVII/2025 w sprawie 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 oraz trybu ich pobierania i szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich, dalej jako „uchwała”.

Szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania oraz szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar, zakres i sposób rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich stanowią załącznik do przedmiotowej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 50 ust. 6, 6a i 6b ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w całości jest ona niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy: *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.* Wskazany przepis ustawy, wprowadza obligatoryjne elementy uchwały, tj.:

- 1) szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi);
- 2) szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat;
- 3) tryb ich pobierania.

Z kolei ust. 6a art. 50 ustawy 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.*

Zaznaczyć należy, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że nie wypełnia ona upoważnienia ustawowego w zakresie określenia trybu pobierania odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz usługi sąsiedzkie. W tym miejscu należy zaznaczyć, że przez tryb pobierania opłat za korzystanie z ww. usług należy rozumieć sposób uiszczania opłat przez uprawnionych do świadczeń. Regulując tryb pobierania opłat, rada gminy określa, czy opłaty powinny być przez organ pomocy społecznej pobierane w sposób okresowy, jednorazowy, czy kombinowany – stosownie do okresu, przez jaki zainteresowany będzie korzystał z ww. usług na podstawie decyzji (por. Maciejko Wojciech, Zaborniak Paweł, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, wyd. IV Publ: Lexis Nexis 2013). Jednakże w przedmiotowej uchwale brak jest jakichkolwiek regulacji odnoszących się do trybu pobierania odpłatności omawianych usług.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Dębowiec w przedmiotowej uchwale nie uregulowała trybu pobierania odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz usługi sąsiedzkie, co stanowi naruszenie art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne istotne naruszenia prawa.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nieprawidłowo ustaliła wysokość opłaty za 1 godzinę usług opiekuńczych odsyłając w tym zakresie do *wysokości minimalnej stawki godzinowej, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt. 1a ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*, tj. do nieistniejącego przepisu ustawy.

Dalej, również przepis § 2 ust. 4 pkt 3 lit. d załącznika do uchwały należy uznać za niejasny i nieprecyzyjny, z uwagi na fakt, iż zawiera błędne odesłanie do przepisów, tj. do § 2 ust. 3 pkt 2 lit. a lub b oraz § 2 ust. 3 pkt 1, tymczasem § 2 ust. 3 załącznika do uchwały nie zawiera żadnych ustępów i punktów.

Powyższe jest zatem naruszeniem zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP.

Podkreślenia wymaga, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP 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). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu 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. (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Zdaniem organu nadzoru, za nieprawidłową należy uznać także regulację zawartą w § 3 ust. 2 załącznika do uchwały, o następującym brzmieniu: *Oprócz osób samotnych, Pomoc w formie usług sąsiedzkich może być przyznana osobie samotnej jak również osobie, której rodzina a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępny, zstępny nie jest w stanie udzielić pełnego wsparcia w codziennym funkcjonowaniu.*

Powyższa regulacja, nie tylko ze względu na redakcję (powielenie wyrazów: osób samotnych) ale przede wszystkim, z uwagi na brak upoważnienia ustawowego do określenia katalogu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze, w tym organizowane w formie usług sąsiedzkich, jest sprzeczna z prawem tj. z art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy. Powyższa kwestia została uregulowana przez ustawodawcę, 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, co Rada Gminy uczyniła w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały.

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; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności uchwały nr 130/XVII/2025 Rady Gminy Dębowiec z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie 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 oraz trybu ich pobierania i szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru, zakresu i sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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