



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.131.5.2026.RJ1

Wrocław, 21 września 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 1. uchwały nr XXXVI/246/2026 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 27 sierpnia 2026 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VIII/60/2024 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze z uwzględnieniem usług opiekuńczych sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności jak również trybu i sposobu ich pobierania, we fragmencie:

„§ 3. 1. Koszt jednej godziny usług opiekuńczych ustala się w wysokości:

- 1) 2% kwoty najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – za usługi świadczone od poniedziałku do piątku od godziny 6:00 do godziny 16:00, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy;**
- 2) 2,2% kwoty najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – za usługi świadczone od poniedziałku do piątku po godzinie 16:00 do godziny 21:00, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy;**
- 3) 2,5% kwoty najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – za usługi świadczone w soboty, niedziele i dni ustawowo wolne od pracy.”.**

Uzasadnienie

Na sesji dnia 27 sierpnia 2026 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) oraz art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 639 ze zm.), Rada Miejska w Sycowie podjęła uchwałę nr XXXVI/246/2026 w sprawie zmiany uchwały Nr VIII/60/2024 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze z uwzględnieniem usług opiekuńczych sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności jak również trybu i sposobu ich pobierania, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 3 września 2026 r. za pośrednictwem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (e-Doręczenia).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 we fragmencie:

„§ 3. 1. Koszt jednej godziny usług opiekuńczych ustala się w wysokości:

- 1) 2% kwoty najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – za usługi świadczone od poniedziałku do piątku od godziny 6:00 do godziny 16:00, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy;**
- 2) 2,2% kwoty najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – za usługi świadczone od**

poniedziałku do piątku po godzinie 16:00 do godziny 21:00, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy;

- 3) 2,5% kwoty najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – za usługi świadczone w soboty, niedziele i dni ustawowo wolne od pracy.”.**

– z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 639 ze zm.) w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz w związku z § 3 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2026 r. w sprawie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (Dz. U. z 2026 r. poz. 1067), polegającym na niezgodnym z ustawą ustaleniu stawek godzinowych w różnych wysokościach, dla usług opiekuńczych tego samego rodzaju.

Podstawę prawną podjętej przez Radę Miejską w Sycowie uchwały stanowi art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 639 ze zm.). Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej: „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.”. Natomiast na podstawie art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej: „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.”.

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Miejską przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: „(...) opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwa ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”.

Mocą uchwały nr XXXVI/246/2026 dokonano zmiany uchwały nr VIII/60/2024 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze z uwzględnieniem usług opiekuńczych sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności jak również trybu i sposobu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2024 r. poz. 6320). Uchwałą nr XXXVI/246/2026 ustalono m.in. nowy koszt jednej godziny usług opiekuńczych. Ustalenia wyżej wskazanej stawki dokonano poprzez zmianę brzmienia § 3 ust. 1 uchwały nr VIII/60/2024. Mocą kwestionowanej uchwały nr XXXVI/246/2026 określono, że:

„§ 3. 1. Koszt jednej godziny usług opiekuńczych ustala się w wysokości:

- 1) 2% kwoty najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – za usługi świadczone od poniedziałku do piątku od godziny 6:00 do godziny 16:00, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy;*
- 2) 2,2% kwoty najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – za usługi świadczone od poniedziałku do piątku po godzinie 16:00 do godziny 21:00, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy;*

- 3) 2,5% kwoty najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – za usługi świadczone w soboty, niedziele i dni ustawowo wolne od pracy.”..

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Sycowie wprowadzając nowe stawki za jedną godzinę usług opiekuńczych, wprowadziła trzy rodzaje stawek, w różnej wysokości, w zależności od godziny świadczenia usługi oraz dnia tygodnia, tj.:

- 1) za usługi świadczone od poniedziałku do piątku od godziny 6:00 do godziny 16:00 – 2% kwoty najniższej emerytury,
- 2) za usługi świadczone od poniedziałku do piątku po godzinie 16:00 do godziny 21:00 – 2,2% kwoty najniższej emerytury,
- 3) za usługi świadczone w soboty, niedziele i dni ustawowo wolne od pracy – 2,5% kwoty najniższej emerytury.

Zauważyć należy, że rada gminy na mocy art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, została upoważniona wyłącznie do określenia warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, a także szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za takie usługi. Uchwała powinna zatem ograniczać się do wskazania przesłanek, jakie będą brane pod uwagę, przy podjęciu decyzji o przyznaniu świadczenia i ewentualnym zwolnieniu od opłat z tego tytułu. Jedyne dopuszczalne rozróżnienie sprowadza się tylko do wyodrębnienia specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług sąsiedzkich, spośród zwykłych usług opiekuńczych. Tym samym nie ma także podstaw do wprowadzania dodatkowego rozróżniania usług opiekuńczych według innych kryteriów, np. ze względu na porę dnia, w zależności od godziny świadczenia usługi; dnia tygodnia czy kategorii dnia (dzień roboczy/nieroboczy, dzień ustawowo wolny od pracy), a także w związku z tym, wyodrębnienie stawek godzinowych w różnych wysokościach, dla usług tego samego rodzaju.

Ponadto art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie upoważnia rady gminy do określania dni czy godzin wykonywania usług opiekuńczych, co zostało uregulowane w rozpatrywanym przepisie uchwały. Zauważyć należy, że kwestia ta została już rozstrzygnięta w § 3 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2026 r. w sprawie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (Dz. U. z 2026 r. poz. 1067). Wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji uchwały nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje uchwały nie mogą być z nimi sprzeczne. Akt prawa miejscowego stanowiony przez radę gminy, jako akt niższej rangi nie może regulować materii uprzednio uregulowanej w akcie wyższego rzędu jakim jest ww. rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Wskazać również trzeba, że usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze są świadczeniami z pomocy społecznej i to świadczeniami udzielanymi osobie, która wymaga pomocy innych osób z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn. W myśl bowiem art. 50 ust. 1, ust. 1a i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej „Osobie, która wymaga pomocy innych osób z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn: 1) przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, jeżeli jest osobą samotną i jest pozbawiona pomocy, której wymaga; 2) może być przyznana pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, jeżeli jej rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni ani zstępni nie mogą zapewnić pomocy, której wymaga.” (ust. 1), „Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację w zakresie niewymagającym specjalistycznej wiedzy i kompetencji oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.” (ust. 1a), „Specjalistyczne usługi opiekuńcze obejmują dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności usługi świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym.” (ust. 2). Regulacja zawarta w uchwale ma zatem za zadanie ustalić zasady odpłatności za świadczenia z pomocy społecznej, które ze swej istoty udzielane są przede wszystkim osobom starszym i chorym. Ustawa nie różnicuje przy tym osób będących świadczeniobiorcami, ze względu na godziny lub dzień tygodnia, w jakich usługi te są świadczone. Znaczenie ma jedynie to, że wymagają one pomocy innych osób.

Podkreślić zatem trzeba, że ustawa o pomocy społecznej nie wprowadza klasyfikacji usług opiekuńczych, o których mowa w art. 50 ust. 1a tej ustawy, z uwagi na godziny lub dni tygodnia ich świadczenia, co gdyby taka okoliczność miała miejsce, mogłoby ewentualnie stanowić uzasadnienie dla tego typu rozwiązań, jakie przyjęła Rada Miejska w kwestionowanym zapisie uchwały.

Organ nadzoru zauważa, że wprawdzie zgodnie z § 3 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania „Usługi, o których mowa w § 2 pkt 1 lit. a tiret drugie i trzecie, lit. c tiret pierwsze, pkt 2 lit. a, d, e oraz pkt 3 lit. a, mogą być świadczone na rzecz osób ich wymagających w różnych porach dnia i adekwatnie do występujących potrzeb przez 7 dni w tygodniu w godzinach od 6.00 do 21.00 z wyłączeniem dni świątecznych.” (ust. 2), „W przypadkach uzasadnionych koniecznością nieprzerwanego świadczenia usług opiekuńczych usługi te mogą być świadczone również w dni świąteczne.” (ust. 3), jednak regulacje te stanowią wyłącznie ustalenie standardów świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (w ramach realizacji upoważnienia wynikającego z art. 50b ust. 6 ustawy o pomocy społecznej). Przytoczone wyżej zapisy rozporządzenia nie wprowadzają więc innych kategorii lub rodzajów usług opiekuńczych, ze względu na porę dnia czy też dzień tygodnia, w jakich są udzielane.

Organ nadzoru wskazuje także, że ustalony przez Radę Miejską w Sycowie sposób różnicowania wysokości opłat, może prowadzić do nierównego traktowania osób, które znajdują się w takiej samej sytuacji, czyli potrzebują wsparcia w postaci usług opiekuńczych. Nie można bowiem, mając na uwadze zasadę wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, (zgodnie z którą „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.”), obciążać osób, które wymagają wsparcia w innych godzinach lub innych dniach, niż robocze, dodatkowymi kosztami. Mając na uwadze założenia systemu pomocy społecznej (pomoc ta musi realizować ustalone przez ustawodawcę cele społeczne określone w art. 2 i art. 3 ustawy o pomocy społecznej), zdaniem organu nadzoru, odpłatność ustalana dla osoby korzystającej z usług opiekuńczych nie powinna być uzależniona od rzeczywistych kosztów, jakie gmina poniesie w związku z realizacją swojego zadania, gdyż to nie na świadczeniobiorcę ciążyć ma odpowiedzialność za zorganizowanie sposobu wykonywania swojego obligatoryjnego zadania przez gminę. Dotyczy to także tych wydatków, na które pewien wpływ ma osoba, której udzielane jest świadczenie z pomocy społecznej. Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym (art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej). Tym samym, w opinii organu nadzoru nie jest możliwe przeniesienie w proporcji „jeden do jednego” zróżnicowanych stawek, np. z zawartych przez Gminę umów z podmiotami odpowiedzialnymi za realizację świadczeń usług opiekuńczych, bezpośrednio do uchwał. Nie znajduje bowiem uzasadnienia w przepisach ustawy o pomocy społecznej bezpośrednie wiązanie stawki opłaty ponoszonej przez świadczeniobiorcę ze stawką odpłatności za świadczone usługi jakie ponosi gmina.

Fakt, iż danej osobie usługi opiekuńcze są świadczone w soboty, niedziele i dni ustawowo wolne od pracy, lub też od poniedziałku do piątku po godzinie 16:00 do godziny 21:00, nie jest relewantną cechą, w oparciu o którą możliwe jest różnicowanie sytuacji administracyjnoprawnej osób spełniających przesłanki do przyznania im usług opiekuńczych, a tym samym ustalenie innej stawki opłaty, jaką za te usługi mają ponosić te osoby, narusza art. 32 Konstytucji RP, gwarantujący równość wobec prawa oraz wskazujący, że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, jest naruszana zawsze wtedy, gdy podmioty wyróżnione tą samą cechą nie są jednakowo traktowane. Dla ustalenia opłaty za usługi opiekuńcze cechą relewantną jest zaś pozbawienie osoby jej potrzebującej pomocy innych osób oraz sytuacja dochodowa przekładająca się na możliwość partycypowania w kosztach świadczonych usług, a nie otrzymywanie tych usług w określonych godzinach czy dniach tygodnia.

Jeżeli pod uwagę zostaną wzięte inne niż relewantne cechy osoby, to podmioty charakteryzujące się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą nie są jednakowo traktowane. Świadczenie usług opiekuńczych w określonych godzinach czy dniach tygodnia nie jest cechą relewantną osoby wymagającej usług opiekuńczych, która umożliwiałaby zgodne z Konstytucją RP różnicowanie ich na te, które powinny ponosić wyższą opłatę za zapewniane im usługi oraz te, które mogą uiścić opłatę niższą. Posłużenie się nią przy wprowadzaniu zasad odpłatności nosi wszystkie cechy dyskryminacji, o której mowa w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.

Podkreślić należy, że ewentualne faktyczne ponoszenie przez gminę innych kosztów w związku z zapewnieniem osobom usług opiekuńczych, np. w soboty, niedziele i dni ustawowo wolne od pracy, nie może mieć dla wysokości ustalonej opłaty żadnego znaczenia. Konieczność dokonania rozliczeń między gminą gwarantującą udzielenie usług a podmiotem faktycznie je realizującym nie może decydować o wysokości odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę. Sprzeczne z prawem jest bezpośrednie wiązanie stawki opłaty ponoszonej przez świadczeniobiorcę ze stawką odpłatności za świadczone usługi jakie ponosi gmina.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nadając na mocy § 1 uchwały zmieniającej nowe brzmienie § 3 ust. 1 uchwały zmienianej w sposób istotny naruszyła art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 32 Konstytucji RP oraz w związku z § 3 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała nr XXXVI/246/2026 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 27 sierpnia 2026 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VIII/60/2024 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze z uwzględnieniem usług opiekuńczych sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności jak również trybu i sposobu ich pobierania, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska