



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 3 sierpnia 2026 r.

PNIK-I.4131.544.2026

Rada Gminy Łyszkowice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/181/2026 Rady Gminy Łyszkowice z dnia 30 czerwca 2026 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 oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich, sposobu ich rozliczania i rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do tych usług.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Łyszkowice określiła 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 oraz szczegółowe warunki przyznawania, wymiar i zakres usług sąsiedzkich, sposób ich rozliczania i rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do tych usług.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Łyszkowice zawiadomienia z dnia 10 lipca 2026 r. znak: PNIK-I.4131.544.2026.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: A06E27E7-7D53-4B10-942F-4A3E17134571

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania z dnia 15 lipca 2026 r., znak: RO.0711.1.13.2026 Przewodniczący Rady Gminy Łyszkowice wskazał, że uwzględniając stanowisko organu nadzoru, projekt uchwały zmieniającej powyższą uchwałę zostanie przedłożony pod obrady na najbliższej sesji Rady Gminy Łyszkowice, która odbędzie się 26 sierpnia 2026 r.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi art. 50 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2026 poz. 639) - zwanej dalej ustawą, zgodnie z którym 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 (art. 50 ust. 6). 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 (art. 50 ust. 6a).

W rozdziale 4 załącznika do uchwały określono m.in. tryb pobierania opłat jednakże nie wskazano sposobu (formy) jej wnoszenia, np. przelewem na rachunek bankowy, w kasie ośrodka bądź w inny sposób. Treść rozdziału 4 uchwały nie realizuje w pełni delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy. Zaznaczyć jednocześnie należy, że przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94,) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W § 1 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Gminy Łyszkowice określiła okoliczności, które należy uwzględniać przy ustalaniu prawa do usług opiekuńczych używając sformułowania „w szczególności”. W ocenie organu nadzoru wymieniony przepis uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy. Rada została upoważniona do określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych jednakże określenie „w szczególności” pozostawia swobodę interpretacji przepisu i nie reguluje w sposób prawidłowy ww. kwestii. Zaznaczyć należy, że przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: A06E27E7-7D53-4B10-942F-4A3E17134571

W § 3 ust. 2 załącznika do uchwały określono zakres usług sąsiedzkich w sposób węższy niż wynika to z art. 50 ust. 3a ustawy. Ustawowa definicja obejmuje bowiem nie tylko pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych oraz zapewnienie kontaktów z otoczeniem, lecz również podstawową opiekę higieniczno-pielęgniacyjną. Pominięcie tego elementu może prowadzić do nieuzasadnionego zawężenia ustawowego zakresu usług sąsiedzkich. Treść § 3 ust. 2 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6a ustawy.

W § 10 ust. 2 załącznika do uchwały wskazano, że „całkowite zwolnienie z odpłatności za usługi wymienione w ust. 1 przysługuje...”. Organ nadzoru zaznacza, że treść ww. ust. 1 nie zawiera wyliczenia usług, lecz jedynie ogólną regulację dotyczącą możliwości zwolnienia z odpłatności. Odesłanie jest zatem nieprecyzyjne. Treść § 10 ust. 2 załącznika do uchwały nie reguluje zatem prawidłowo kwestii zwolnień z odpłatności, a zatem nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Ponadto Rada Gminy Łyszkowice przekroczyła zakres delegacji ustawowej w następujących przepisach uchwały.

Treść § 1 ust. 2 i § 2 ust. 2 załącznika do uchwały modyfikuje art. 50 ust. 2 i 50 ust. 4 ustawy. W orzecnictwie sformułowany został pogląd, że istnieje możliwość powtórzenia regulacji ustawowych, w takim przypadku powtórzenia w aktach prawa miejscowego innych regulacji normatywnych powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego ma być podstawą odtworzenia normy prawnej (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 sierpnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 368/15). Powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12).

W § 1 ust. 3 (poprawna jednostka redakcyjna to § 1 ust. 4) oraz w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy Łyszkowice odniosła się do kwestii zakresu, wymiaru i okresu świadczenia usług w odniesieniu do usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Wymienione przepisy załącznika do uchwały przekraczają zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy. Kwestię wymiaru i zakresu usług należy bowiem uregulować w odniesieniu do usług sąsiedzkich na podstawie art. 50 ust. 6a ustawy. Podkreślić należy, że za niezgodne z normą upoważniającą, należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego. Rada gminy nie ma zatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie upoważniającym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Odniesić to należy zarówno do zakresu spraw, które mają być objęte aktem wydanym na podstawie normy upoważniającej, ale także do kwestii

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: A06E27E7-7D53-4B10-942F-4A3E17134571

związanych z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w nim przepisów sprzecznych z ustawą (wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 75/20). Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że § 1 ust. 3 załącznika do uchwały narusza przepisy załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zauważyć bowiem należy, że w załączniku do uchwały dwukrotnie wprowadzono § 1 ust. 3. Omawiany przepis uchwały powinien zostać oznaczony jednostką redakcyjną „§ 1 ust. 4”.

W § 2 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Gminy Łyszkowice określiła dokumenty, które mogą stanowić podstawę ustalenia konieczności przyznania specjalistycznych usług opiekuńczych. Organ nadzoru zaznacza, że zakres dokumentów uwzględnianych przy przeprowadzaniu rodzinnego wywiadu środowiskowego wynika z przepisów ustawy, w szczególności z art. 107. Rada gminy nie została upoważniona do regulowania zasad prowadzenia postępowania dowodowego. Rada nie została także upoważniona do regulowania kwestii dotyczących zakresu usług w odniesieniu do usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Treść § 2 ust. 3 uchwały przekracza zatem zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy.

Treść § 2 ust. 4 załącznika do uchwały przekracza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy, ponieważ wymieniony przepis ustawy nie upoważnia rady do uregulowania w kwestii wymiaru usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

Mając na uwadze powyższe naruszenia oraz ich ilość naruszeń, zasadnym jest wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność w całości uchwały Nr XXVII/181/2026 Rady Gminy Łyszkowice z dnia 30 czerwca 2026 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 oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich, sposobu ich rozliczania i rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do tych usług.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Łyszkowice

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: A06E27E7-7D53-4B10-942F-4A3E17134571