



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.40.7.2026.KP

Wrocław, 11 marca 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 5. ust. 1 we fragmencie „w szczególności” uchwały nr 248.XXXIII.2026 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 25 lutego 2026 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat za te usługi, jak również trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry, na sesji w dniu 25 lutego 2026 r., podjęła uchwałę nr 248.XXXIII.2026 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat za te usługi, jak również trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 marca 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 5 ust. 1 we fragmencie „w szczególności” uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 ze zm.) polegającym na wprowadzeniu otwartego katalogu przesłanek częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat z tytułu świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

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”.

Realizując wyżej przywołane upoważnienie ustawowe Rada Miejska Jeleniej Góry mocą uchwały nr 248.XXXIII.2026 z dnia 25 lutego 2026 r. uregulowała szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym usługi opiekuńcze świadczone w formie usług sąsiedzkich 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. W § 5 ust. 1 uchwały określiła warunki częściowego oraz całkowitego zwolnienia od ponoszenia odpłatności, ustalając, że: „Osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji, które nie są w stanie uiścić ustalonej kwoty odpłatności za usługi,

o których mowa w § 1, w szczególności z powodu prowadzonej wobec nich egzekucji sądowej lub administracyjnej, bądź w związku z ponoszeniem niezbędnych wydatków na leczenie, mogą zostać częściowo lub całkowicie zwolnione z tej odpłatności”.

Użyty w § 5 ust. 1 uchwały zwrot „w szczególności” dopuszcza dowolność podjęcia ewentualnej decyzji o zwolnieniu z ponoszenia opłat. Pojęcie „w szczególności” tworzy w istocie otwarty katalog warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności, gdyż powoduje, że wymienione w § 5 ust. 1 okoliczności mają jedynie charakter przykładowy. W art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wyraźnie wskazuje się, że to organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze, w tym usługi opiekuńcze świadczone w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Posłużenie się zwrotem „w szczególności” powoduje faktyczne przekazanie kompetencji do ustalenia szczegółowych warunków zwolnienia od opłaty organowi wydającemu decyzję w przedmiocie zwolnienia osoby korzystającej ze świadczeń z ponoszonej odpłatności. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku o zwolnienie od opłat za usługi opiekuńcze, w tym usługi opiekuńcze świadczone w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz wydanej decyzji administracyjnej w sprawie, a tym samym powinna zawierać jasno określony, zamknięty katalog podstaw takiego zwolnienia. W sytuacji otwartego katalogu przesłanek, to organ wydający decyzję może określać szczegółowe warunki zwolnienia od opłat. Odnosząc to do zapisów przedmiotowej uchwały, to organ wydający decyzję będzie mógł decydować, jakie sytuacje faktyczne (oprócz wskazanych w uchwale) będą uzasadniały zastosowanie zwolnień.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swą kompetencję, rada jest obowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

Wskazać należy, że każda regulacja wykraczająca poza normę kompetencyjną uznana musi być za jej przekroczenie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 1997 r. (sygn. akt III SA 534/96) wskazał, że przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznoprawnych nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje".

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska