



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

Łódź, dnia 23 czerwca 2026 r.

PNIK-I.4131.417.2026

### **Rada Gminy Kleszczów**

#### **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 XXIX/235/2026 Rady Gminy Kleszczów z dnia 27 maja 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

#### **Uzasadnienie**

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kleszczów 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.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Kleszczów zawiadomienia z dnia 3 czerwca 2026 r. znak: PNIK-I.4131.417.2026.

#### **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/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: 15E3C660-FA06-4DD1-BFEE-DD716F47D245

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania z dnia 10 czerwca 2026 r., znak: RG.0711.33.2026 Zastępca Wójta Gminy Kleszczów nie zgodził się z zastrzeżeniami organu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały przez Radę Gminy Kleszczów stanowi art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 639), zwanej dalej - ustawą. Stosownie do art. 50 ust. 6 ustawy rada 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.

W § 5 ust. 3 uchwały Rada Gminy Kleszczów uregulowała przesłanki uwzględniane przy przyznawaniu wymiaru i zakresu usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Organ nadzoru zaznacza, że z art. 50 ust. 6 ustawy wynika upoważnienie do uregulowania szczegółowych warunków przyznawania ww. usług, nie zaś przesłanek uwzględnianych przy ustalaniu wymiaru i zakresu tychże usług. Rada Gminy Kleszczów nie wypełniła zatem delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy i nie uregulowała szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Zatem należy uznać, że brak regulacji w powyższym zakresie oznacza, że doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17), co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Brak uregulowania przez radę gminy któregoś z wymienionych w podstawie prawnej uchwały elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Dodatkowo organ nadzoru zaznacza, że kwestie wymiaru i zakresu usług na podstawie art. 50 ust. 6a ustawy rada gminy reguluje jedynie w odniesieniu do usług sąsiedzkich, w przypadku ich ewentualnego organizowania i świadczenia przez gminę, nie zaś odniesieniu do usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

Treść § 7 i § 8 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy. Z § 7 uchwały wynika, że usługi przysługują nieodpłatnie osobom, których dochód nie przekracza 100% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zaś z treści § 8 uchwały wynika, że usługi przysługują nieodpłatnie osobom, których dochód nie przekracza 400% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Rada nie wskazała zatem precyzyjnie kiedy usługi będą przysługiwały nieodpłatnie, co stanowi istotne naruszenie prawa. Dodatkowo w tabeli zawartej w § 8 uchwały nie zostało określone dla kogo określony został procentowy wskaźnik odpłatności w odniesieniu do kosztu jednej godziny usług

**LÓDZKI 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.

opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Rada zawarła bowiem w ww. tabeli następujące postanowienie: "Procentowy wskaźnik odpłatności w odniesieniu do kosztu jednej godziny usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych dla:". 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. 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.

Ponadto Rada Gminy Kleszczów przekroczyła zakres delegacji ustawowej w treści następujących przepisów uchwały.

Zgodnie z treścią § 2 ust. 2 uchwały „Pomoc innych osób należy rozumieć jako konieczność zapewnienia wsparcia przez osoby drugie w codziennym funkcjonowaniu z powodu naruszenia sprawności organizmu. Pomoc ta obejmuje wsparcie w podstawowych czynnościach życiowych, takich jak: pielęgnacja i higiena, żywienie, poruszanie się, prowadzenie gospodarstwa domowego, kontakty z otoczeniem." W powyższym przepisie uchwały Rada Gminy Kleszczów zdefiniowała pojęcie „pomocy innych osób”. Tymczasem ustawa nie upoważnia rady do tworzenia definicji w tym zakresie, co stanowi przekroczenie zakresu delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy. Dodatkowo katalog czynności realizowanych w trakcie świadczenia usług opiekuńczych został określony w art. 50 ust. 3 ustawy: „Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.", tym samym rada gminy w § 2 ust. 2 uchwały dokonała zatem modyfikacji art. 50 ust. 3 ustawy. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym 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, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, CBOSA). Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Dodać należy, że modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub

#### LÓDZKI 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.

częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Przekroczenie zakresu delegacji ustawowej dotyczy również § 2 ust. 1, § 3, § 4 i § 5 ust. 1 uchwały. Wskazane przepisy uchwały nie dotyczą materii, która została przekazana do uregulowania organowi stanowiącemu gminy przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 ustawy. Ponadto wymienione przepisy uchwały stanowią powtórzenie regulacji zawartej w art. 50 ust. 1, 2, 3 i 4 oraz w art. 102 ustawy. Organ nadzoru zwraca uwagę, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą. Podkreślić należy, że za niezgodne z normą upoważniającą, należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 75/20). Dodatkowo treść § 5 ust. 1 ustawy stanowi modyfikację art. 110 ust. 7 ustawy, zgodnie z którym "Wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy, z zastrzeżeniem ust. 8a."

Treść § 12 uchwały przekracza również zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, ponieważ rada nie została upoważniona do uregulowania zasad odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr XXIX/235/2026 Rady Gminy Kleszczów z dnia 27 maja 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 szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

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 Kleszczów

### **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.