



Poznań, 4 lutego 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.21.2026.6

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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.)

orzekam

nieważność § 1 w zakresie zwrotu: "określającej zakres usług, okres ich przyznania, wysokość odpłatności lub jej brak" oraz § 10 w zakresie zwrotu: "z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2026 r." uchwały nr XXVIII/315/2025 Rady Miejskiej w Rogoźnie z dnia 30 grudnia 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, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Rogoźnie podjęła uchwałę nr XXVIII/315/2025 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. 2025 r., poz. 1153), art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. 2025 r., poz. 1214 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 stycznia 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, ze zm.), dalej zwanej: "ustawą": "Rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze,

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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 myśl art. 50 ust. 1a ustawy: "Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich".

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej jako: "Konstytucja RP", organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zgodnie z § 1 uchwały, "Świadczenia w postaci usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych przyznaje Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rogoźnie, zwanego dalej Ośrodkiem, na podstawie decyzji administracyjnej określającej zakres usług, okres ich przyznania, wysokość odpłatności lub jej brak".

Organ nadzoru stwierdza, iż norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania postanowień reglamentujących treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można domniemywać. Należy jednocześnie podkreślić, że w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej „K.p.a.”, ustawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej (art. 107 § 1 K.p.a.). Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja (art. 107 § 2 K.p.a.). Takim przepisem jest art. 50 ust. 5 ustawy, w myśl którego: „Ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia”. Rada gminy nie ma podstaw do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, w tym określania elementów, które ma ona zawierać.

Organ nadzoru uznał, że przepis § 1 uchwały w zakresie zwrotu: "określającej zakres usług, okres ich przyznania, wysokość odpłatności lub jej brak" został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności we wskazanym zakresie.

W § 10 uchwały Rada Miejska w Rogoźnie postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie po ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2026 r.". Wskazana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 13 stycznia 2026 r. pod pozycją 283 i mogła wejść z życie zgodnie z pierwszym zwrotem z § 10 uchwały najwcześniej dzień po ogłoszeniu, tj. dnia 14 stycznia 2026 r. Jednakże w § 10 uchwały Rada Miejska w Rogoźnie zastrzegła, że uchwała obowiązuje od 1 stycznia 2026 r., zatem z mocą wsteczną.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 10 uchwały, w zakresie w jakim nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą, została wydana z istotnym naruszeniem art. 5 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwaną dalej: "u.o.a.n".

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak stanowi art. 5 u.o.a.n, przepisy art. 4 u.o.a.n nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz jest dopuszczalne jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Jak wskazano też w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (por. wyrok NSA z 19 listopada 2010 r., II FSK 1272/09, CBOSA; wyrok NSA z 8 sierpnia 2018 r., I OSK 686/18, CBOSA).

Zgodnie z § 9 uchwały, "Traci moc uchwała NR XV/157/2025 Rady Miejskiej w Rogoźnie z dnia 26 lutego 2025 roku 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 i trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu ich rozliczania oraz rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do tych usług", zwana dalej "uchwałą uchylaną". Jak stanowił § 5 uchwały uchylanej całkowity koszt 1 godziny specjalistycznych usług opiekuńczych wynosił 133,00 zł. Natomiast zgodnie z treścią § 5 obecnie badanej uchwały całkowity koszt 1 godziny specjalistycznych usług opiekuńczych wynosi 146,00 zł.

Mocą badanej uchwały Rada Miejska w Rogoźnie postanowiła zatem podwyższyć dotychczas obowiązującą cenę za godzinę specjalistycznych usług opiekuńczych realizowanych przez Gminę Rogoźno w ramach zadań własnych z poziomu 133 zł do poziomu 146 zł za jedną godzinę.

Ponadto w uchylanej uchwale zawarte były warunki przyznania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Natomiast w obecnie uchwalonej uchwale wolą Rady Miejskiej w Rogoźnie nie określono już tych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, ponieważ ta forma usług opiekuńczych ma fakultatywny charakter. Jednakże należy uznać, że możliwość przyznawania usług sąsiedzkich stanowi uprawnienie dla osób zainteresowanych, które nie powinno być odbierane z mocą wsteczną.

W tak ustalonym stanie rzeczy nadanie wstecznej mocy uchwale nr XXVIII/315/2025 Rady Miejskiej w Rogoźnie z dnia 30 grudnia 2025 r. narusza, w ocenie organu nadzoru, zasady demokratycznego państwa prawnego. Wykorzystany bowiem w uchwale zabieg legislacyjny nie służy realizacji wartości konstytucyjnej, która byłaby ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, to jest zasady zaufania obywateli do państwa. Jak wskazano powyżej publikacja uchwały w dzienniku urzędowym nastąpiła w dniu 13 stycznia 2026 r., a jej moc obowiązującą ustalono od 1 stycznia 2026 r. Nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2026 r. oznacza, że na jej podstawie osoby korzystające od 1 stycznia 2026 r. z specjalistycznych usług opiekuńczych świadczonych przez Gminę Rogoźno, będą mogły być obciążone za te usługi wyższymi opłatami. W ocenie organu nadzoru mieszkańcy gminy korzystający z przedmiotowych usług (jak również inne podmioty zobowiązane do zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej - zgodnie z ustawą o pomocy społecznej), będący w istocie adresatami normy wprowadzanej mocą ocenianej uchwały, nie powinni być zaskakiwani podwyżką cen usług w sposób, w jaki zrobiła to Rada Miejska w Rogoźnie. Wprowadzanie w życie tego typu przepisów, które zwiększają zakres obowiązków (ciężarów finansowych) nakładanych na ich adresatów, winno odbywać się, w ocenie organu nadzoru, z zachowaniem co najmniej minimalnego okresu *vacatio legis*, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Brak jest w takiej sytuacji podstaw do zastosowania art. 5 u.o.a.n. Także nie powinno się z mocą wsteczną rezygnować z możliwości przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, jak ma to miejsce w rozpatrywanej uchwale. Wprowadzenie omawianej regulacji ze wsteczną mocą obowiązującą narusza zasadę zaufania obywateli do demokratycznego państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
/-/ Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska w Rogoźnie
Burmistrz Rogoźna