



Poznań, 19 marca 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.45.2026.4

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 § 2 pkt 3 w zakresie zwrotu: „osoby zainteresowanej lub jej opiekuna prawnego”, § 3 w zakresie zwrotu: „na jego wniosek lub na wniosek jego opiekuna prawnego”, § 3 pkt 1, § 3 pkt 5 w zakresie zwrotu: „inne przyczyny uzasadniające zwolnienie w szczególności” oraz § 4 pkt 3 w zakresie zwrotu: „i w terminie do 15-go dnia następnego miesiąca” uchwały nr XXIV/206/2026 Rady Gminy Gniezno z dnia 19 lutego 2026 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 lutego 2026 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XXIV/206/2026 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) oraz art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 6-6a, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 20 lutego 2026 r.

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
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

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.), zwanej dalej „ustawą”, 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”. Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz usług sąsiedzkich, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy).

Rada Gminy Gniezno jako podstawę prawną podjęcia uchwały przywołała także przepisy art. 50 ust. 6a i art. 96 ust. 4 ustawy. Zgodnie z art. 50 ust. 6a ustawy: „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”. Stosownie do zapisów art. 96 ust. 4 ustawy: „Rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych”.

Analizując treść badanej uchwały stwierdzić należy, że Rada Gminy Gniezno – pomimo powołania się na art. 50 ust. 6a i art. 96 ust. 4 ustawy – zrealizowała dyspozycję normy kompetencyjnej wynikającej jedynie z art. 50 ust. 6 ustawy i w kontekście tej normy organ nadzoru dokonał oceny legalności uchwały.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; wszystkie powoływane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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.

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że zawiera ona regulacje, które wykraczają poza zakres upoważnienia przyznanego radzie gminy w art. 50 ust. 6 ustawy, a także modyfikują w sposób nieuprawniony normy ustawowe.

W § 2 uchwały Rada Gminy Gniezno określiła warunki przyznawania usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, w wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, wskazując w pkt 3, że: „usługi przyznawane będą na podstawie decyzji wydawanych na wniosek osoby zainteresowanej lub jej opiekuna prawnego bądź z urzędu”. Nadto, w § 3 uchwały, we wprowadzeniu do wyliczenia, zawarto zapis o treści: „Częściowe zwolnienie świadczeniobiorcy z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze może nastąpić na jego wniosek lub na wniosek jego opiekuna prawnego [...]”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje w zakresie, w jakim określają na czyj wniosek przyznawane są usługi opiekuńcze (a ściślej: wydawana jest decyzja administracyjna w tym przedmiocie) oraz zwolnienie z ponoszenia odpłatności za te usługi, zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6 ustawy, a jednocześnie w sposób niedopuszczalny modyfikują przepisy rangi ustawowej.

Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone przez WSA w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z 7 listopada 2017 r., II SA/OI 722/17, że „[...] zarówno w warunkach przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz w warunkach częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat, nie mieści się określenie, na czyj wniosek może to nastąpić”. Sąd ten, powołując się na treść art. 102 ust. 1 ustawy, słusznie zauważył, że: „[...] świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Wprawdzie przepis ten stanowi ogólnie o świadczeniach z pomocy społecznej ale należy je odnosić również do odpłatności bądź zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze”. Rozważania te należy uzupełnić o treść art. 102 ust. 2 ustawy, wskazującego, że: „Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu”.

W świetle powyższego uznać należy, że Rada Gminy Gniezno w cytowanych przepisach uchwały bez podstawy prawnej zmodyfikowała ustawowo określony krąg osób uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie usług opiekuńczych (§ 2 pkt 3), jak i do ubiegania się o zwolnienie z ponoszenia odpłatności za usługi (§ 3), co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 50 ust. 6

w związku z art. 102 ust. 1 ustawy, skutkujące nieważnością wadliwych regulacji. Nadto w omawianej regulacji § 3 uchwały nie uwzględniono możliwości udzielenia pomocy z urzędu, co narusza także przepis art. 102 ust. 2 ustawy. Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 2 pkt 3 uchwały w zakresie zwrotu: „osoby zainteresowanej lub jej opiekuna prawnego”, a § 3 uchwały – w zakresie zwrotu: „na jego wniosek lub na wniosek jego opiekuna prawnego”.

W § 3 uchwały przyjęto, że częściowe zwolnienie świadczeniobiorcy z ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze może nastąpić w razie zaistnienia przynajmniej jednej z okoliczności wymienionych w pkt 1-6. W pkt 1 tego przepisu, jako okoliczność uzasadniającą częściowe zwolnienie z odpłatności, wskazano: „dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie jest niższy niż kryterium dochodowe określone w ustawie o pomocy społecznej”. Tymczasem - zgodnie z ustalonymi w załączniku nr 1 do uchwały zasadami odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę za przyznane usługi opiekuńcze – „do wysokości 100% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej określonego w ustawie o pomocy społecznej lub dochodu na osobę w rodzinie” wskaźnik odpłatności został ustalony na poziomie 0%. Również w przypadku beneficjentów Programu „Opieka 75+” (§ 5 ust. 2 *a contrario*, załącznik nr 2 do uchwały) przyjęto zasadę, że osoby te nie ponoszą odpłatności, jeżeli ich dochód nie przekracza 250% kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy o pomocy społecznej.

Skoro z powołanych regulacji uchwały wynika, że w sytuacji, gdy dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie jest niższy niż kryterium dochodowe określone w ustawie o pomocy społecznej, osoby te nie ponoszą w ogóle odpłatności za usługi opiekuńcze, to wskazana sytuacja dochodowa nie może być jednocześnie podstawą do jedynie częściowego zwolnienia świadczeniobiorcy z ponoszenia odpłatności.

W świetle powyższego uznać należy, że postanowienie § 3 pkt 1 uchwały pozostaje w wewnętrznej sprzeczności z zasadami ustalonymi w załącznikach nr 1 i 2 do uchwały oraz § 5 ust. 2 uchwały i jako takie winno być wyeliminowane z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jego nieważności. Funkcjonowanie w obrocie prawnym wskazanych regulacji rodzi bowiem istotne wątpliwości interpretacyjne co do tego, czy ta sama sytuacja dochodowa świadczeniobiorcy powoduje brak odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze, czy też uprawnia jedynie do ubiegania się o częściowe zwolnienie z ponoszenia przedmiotowej opłaty, co z kolei jest nie do pogodzenia w świetle konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa.

Należy podkreślić, że badana uchwała jako akt prawa miejscowego być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie

niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, 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. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 – według stanu prawnego obowiązującego na dzień podejmowania badanej uchwały), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności § 6 i § 25 ust. 1 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Powyższych wymogów z pewnością nie spełnia postanowienie § 3 pkt 1 uchwały w kontekście warunków odpłatności za usługi opiekuńcze ustalonych w załączniku nr 1 i 2 do uchwały oraz § 5 ust. 2 uchwały. Organ nadzoru wyjaśnia, że określenie przez radę gminy szczegółowych warunków zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze ma charakter wtórny (następczy) względem ustalonych warunków odpłatności za przedmiotowe usługi, stąd też - w sytuacji stwierdzonej wewnętrznej sprzeczności przedmiotowych norm - rygorem nieważności objęty został przepis dotyczący zwolnienia (tj. § 3 pkt 1 uchwały).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także przepis § 3 pkt 5 uchwały, w którym – jako przesłankę częściowego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze – wskazano występowanie innych przyczyn uzasadniających zwolnienie w szczególności straty materialne powstałe w wyniku zdarzenia losowego. Zdaniem organu nadzoru, regulacja ta w zakresie zwrotu: „inne przyczyny uzasadniające zwolnienie w szczególności” w sposób istotny narusza treść normy kompetencyjnej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy. Tak zredagowany przepis uchwały w istocie wprowadza katalog otwarty warunków zwolnienia z przedmiotowych opłat, pozwalając jednocześnie, by uzupełnienia tych warunków dokonywał organ stosujący uchwałę (tj. organ wydający decyzję w przedmiocie zwolnień). Tymczasem, zgodnie z wyraźną wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 50 ust. 6 ustawy, to na radzie gminy spoczywa obowiązek określenia w przedmiotowej uchwale szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Przeniesienie tych kompetencji na inny organ jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie omawianego przepisu upoważniającego. W tym stanie rzeczy koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 3 pkt 5 uchwały w zakresie zwrotu: „inne przyczyny uzasadniające zwolnienie w szczególności”.

W § 4 pkt 3 uchwały postanowiono, że „należność za świadczone usługi opiekuńcze będzie płatna na wskazane w decyzji konto bankowe i w terminie do 15-go dnia następnego miesiące”.

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis w zakresie, w jakim wskazuje termin płatności należności za usługi opiekuńcze, wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Kwestionowana regulacja nie stanowi bowiem o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania (por. wyrok WSA w Olsztynie z 12 lutego 2019 r., II SA/OI 8/19), a zatem uchwalona została przez radę z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy. Termin zwrotu należności, o których mowa w art. 104 ust. 1 ustawy (a więc m.in. z tytułu opłat określonych przepisami ustawy), ustala się w drodze decyzji administracyjnej, o czym wprost przesądził ustawodawca w art. 104 ust. 3 ustawy: „Wysokość należności, o których mowa w ust. 1, podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej”.

Rada Gminy Gniezno, ustalając termin wnoszenia opłaty za świadczone usługi opiekuńcze w drodze aktu prawa miejscowego, działała z przekroczeniem granic swoich kompetencji wynikających z art. 50 ust. 6 ustawy, wkraczając jednocześnie w kompetencje organu wydającego decyzję administracyjną. Wykazane uchybienie stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 4 pkt 3 uchwały w zakresie wadliwego zwrotu: „i w terminie do 15-go dnia następnego miesiąca”.

Końcowo organ nadzoru wskazuje na błędne odesłanie zawarte w § 5 ust. 2 uchwały. W przepisie tym Rada Gminy Gniezno określiła odrębne warunki odpłatności za usługi opiekuńcze przyznane beneficjentom w okresie realizacji Programu „Opieka 75+”, dopuszczając - w zdaniu drugim - możliwość „częściowego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze realizowane w ramach programu na warunkach określonych w § 4”. Tymczasem oczywistym jest, że warunki częściowego zwolnienia z ponoszenia odpłatności zostały określone w § 3 uchwały i to do tego przepisu winno znajdować się odesłanie w § 5 ust. 2 zdanie drugie uchwały.

Wykazane powyżej uchybienie, zdaniem organu nadzoru, nie utrudnia nadmiernie prawidłowego odczytu normy prawnej określającej warunki częściowego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze przyznane w ramach ww. programu, stąd też nie ma charakteru istotnego naruszenia prawa, które skutkowałoby stwierdzeniem nieważności wadliwej regulacji. W tym stanie rzeczy organ nadzoru, działając na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ogranicza się do wskazania, że przepis § 5 ust. 2 zdanie drugie uchwały został wydany z naruszeniem prawa, tj. § 6 i § 25 ust. 1 w związku z § 143 ZTP.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
/-/ Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Gminy Gniezno
Wójt Gminy Gniezno