Elektronicznie podpisany przez:
Michał Sztybel
dnia 29 października 2026 r.

Bydgoszcz, 29 października 2026 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

.

Pan
Jacek Żurawski
Burmistrz Kowalewa Pomorskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.114.2026

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, 912 i 1273)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXIV/208/26 Rady Miejskiej w Kowalewie Pomorskim z dnia 29 września 2026 r. w sprawie ustalenia 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 oraz sposobu ich rozliczania

UZASADNIENIE

W dniu 29 września 2026 r. Rada Miejska w Kowalewie Pomorskim działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r., o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 6, ust. 6a, ust. 6b ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 639, 974, 986) podjęła uchwałę w sprawie ustalenia 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 oraz sposobu ich rozliczania. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 1 października 2026. Zawiadomieniem z dnia 22 października 2026 znak:WNK.IV.4131.114.2026 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W wyznaczonym terminie Burmistrz Kowalewa Pomorskiego nie ustosunkował się do zawiadomienia.

Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią 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.

Z zasady legalności wynika, że organ administracji publicznej jakim jest rada miasta zobligowany jest do przestrzegania ściśle zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia przepisów prawa miejscowego, a zatem wszelkie jej działania muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna precyzyjnie wypełniać.

W przepisie § 2 ust. 1 uchwały Rada Miejska Kowalewa Pomorskiego 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.

Także przepisy §3 ust. 1 i ust. 7 uchwały: ”Usługi przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, innej osoby, a także z urzędu za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego”,"Realizacja usług, o których mowa w niniejszej uchwale odbywać się będzie pod nadzorem Kierownika Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kowalewie Pomorskim zgodnie z zarządzeniem Kierownika określającym standardy realizacji usług” stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z cytowanej wyżej ustawy. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone przez WSA w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 listopada 2017 r. sygn. II SA/Ol 722/17, w świetle którego: "(...) 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”. Rozważania te należy uzupełnić o treść art. 102 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym: "Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu".

Także regulacja § 3 ust. 7 uchwały dotycząca organizacji pracy ośrodka pomocy społecznej w ocenie organu nadzoru została wydana z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej dla Rady Miejskiej. O organizacji pracy oraz o zasadach podległości służbowej rozstrzygają przepisy ustaw oraz statutu gops.

Podobny charakter ma zapis § 5 ust. 3 uchwały, w którym przyjęto, że: "Opłaty za usługi, o których mowa w ust. 1 osoba zobowiązana do odpłatności wnosi przelewem na konto wskazane w decyzji przyznającej usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze w terminie do 15-tego dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym wykonano usługę”. Przyjęty zapis, wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. Kwestionowany fragment przepisu nie stanowi bowiem o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania (por. wyrok WSA w Olsztynie z 12 lutego 2019 r., II SA/Ol 8/19), a zatem uchwalony został przez radę z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy. Nie mieści się również w dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 50 ust. 6a tej ustawy, w tym nie stanowi o sposobie rozliczania wykonywania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Rada ustalając w akcie prawa miejscowego termin wnoszenia opłaty za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze działała zatem z przekroczeniem granic swoich kompetencji wynikających z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy.

Podobne wątpliwości budzi przepis § 5 ust. 4: "Zaprzestaje się dochodzenia zwrotu odpłatności za usługi opiekuńcze w tym usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze w przypadku śmierci osoby samotnej, nieposiadającej małżonka, wstępnych, zstępnych". Rada nie została upoważniona do regulowania zasad dochodzenia zwrotu odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w zakresie upoważnienia przyznanego w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej. Mając na uwadze zakres przyznanych, na mocy przepisów art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej, radzie gminy kompetencji, stwierdzić należy, że ustawodawca nie upoważnił rady gminy do regulowania kwestii dochodzenia (lub niedochodzenia) należności z tytułu korzystania z usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych i usług sąsiedzkich, w tym również w przypadku śmierci świadczeniobiorcy.

Rada Miejska, regulując w § 6 ust. 1 uchwały warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, użyła określenia "może" oraz jako kryterium oceny wskazała "szczególnie uzasadnione przypadki". Przyjęta regulacja dopuszcza dowolność podjęcia ewentualnej decyzji o całkowitym lub częściowym zwolnieniu z ponoszenia opłat, co stoi w sprzeczności z treścią udzielonego radzie miasta upoważnienia do podjęcia uchwały. 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 i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Określenie otwartego katalogu przesłanek zwolnienia oraz określenie przesłanek opartych na zwrocie nieostrym, niedookreślonym powoduje faktyczne przekazanie kompetencji do ustalenia szczegółowych warunków zwolnienia od opłaty organowi wykonującemu uchwałę w tym przypadku Kierownikowi Miejsko-Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej, działającemu z up. Burmistrza Miasta Kowalewo Pomorskie. Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku o zwolnienie od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz wydanej decyzji administracyjnej w sprawie, a tym samym powinna zawierać jasno określone przesłanki takiego zwolnienia. Oznacza to, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6 tej ustawy polega na precyzyjnym odrębnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat oraz wskazaniu odrębnych przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z opłat, tak, aby kierownik ośrodka pomocy społecznej, rozpatrując wniosek o zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze mógł ocenić, czy po stronie osoby uprawnionej do korzystania z tych usług zachodzą okoliczności obligujące do zastosowania ulgi i w jakim zakresie całkowitego, czy też częściowego zwolnienia (vide: wyrok WSA w Olsztynie z 12 lutego 2019 r. sygn.. II SA/Ol 8/19).

Z kolei w § 6 ust. 2 niniejszej uchwały Rada Miejska przyjęła, że "Decyzję administracyjną o całkowitym lub częściowym zwolnieniu bądź odmowie całkowitego lub częściowego zwolnienia z odpłatności za usługi wydaje się w oparciu o rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadzony przez pracownika socjalnego." Zauważyć trzeba, że zagadnienie dotyczące wywiadu środowiskowego stanowi już przedmiot szczegółowej regulacji zawartej w art. 106 ust. 4 i art. 107 ww. ustawy. Przeprowadzenie wywiadu środowiskowego stanowi postępowanie wyjaśniające poprzedzające wydanie decyzji w przedmiocie świadczeń z pomocy społecznej.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.". W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń prawa zalicza się naruszenie przepisów o właściwości, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą wydania uchwały oraz naruszenie procedury jej wydania (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2022 r. sygn. III OSK 7598/21, z 29 lutego 2024 r. sygn. III OSK 1358/22 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2025 r. sygn. IV SA/Po 962/24).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za konieczne i uzasadnione.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Sztybel