



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 3530

**ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.114.2024.5**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 3 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

### **orzekam**

nieważność uchwały nr LVIII/589/2024 Rady Miasta i Gminy Szamotuły z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 27 lutego 2023 r. Rada Miasta i Gminy Szamotuły podjęła uchwałę nr LVIII/589/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), w związku z art. 17 ust. 2 pkt 2a, art. 50 ust. 1a, ust. 3a, 3b, 4a, 4b, ust. 6,6a i 6b, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 901 z t.j. z dnia 2023.05.12)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 marca 2024 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 2023 r. poz. 901, ze zm.), dalej: "ustawa", 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.

Zgodnie art. 50 ust. 1a ustawy, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich. Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich należy do zadań własnych gminy, przy czym – inaczej niż w przypadku organizowania i świadczenia pozostałych usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) – zadanie to nie ma charakteru obowiązkowego (art. 17 ust. 2 pkt 2a w związku z ust. 1 pkt 11 ustawy).

Rada gminy, w której zdecydowano się na organizację usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, zobligowana jest unormować w drodze uchwały nie tylko kwestie wynikające z art. 50 ust. 6, ale także z art. 50 ust. 6a ustawy. Przepis ten stanowi, że: "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". Ponadto, organ stanowiący gminy może skorzystać z upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6b ustawy, w myśl którego: "Rada gminy może postanowić o rozszerzeniu katalogu osób, o których mowa w ust. 1 i 2, o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający opiekę sprawowaną przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych".

Uchwała podejmowana na podstawie art. 50 ust. 6, ust. 6a i ust. 6b 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). 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 wnioski 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".

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny również w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową. Jeśli zatem ustawodawca zastrzegł, że w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez radę gminy powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością całej uchwały, jako niewypełniającej kompetencji przyznanej radzie.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Miasta i Gminy Szamotuły nie zrealizowała w sposób prawidłowy i kompleksowy dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym wadliwością, a w konsekwencji nieważnością całej uchwały.

Z treści art. 50 ust. 6a ustawy wynika, że rada gminy w przedmiotowej uchwale "określa szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług".

Tymczasem analiza treści przepisów zawartych w ocenianej uchwale (a ściślej: załącznika do uchwały, do którego rada przeniosła normowaną materię) prowadzi do wniosku, że Rada Miasta i Gminy Szamotuły – wbrew woli ustawodawcy – nie określiła w podjętym akcie wymiaru usług sąsiedzkich. Zdaniem organu nadzoru, nie można uznać, że wypełnieniem dyspozycji normy kompetencyjnej w tym zakresie jest przepis § 1 ust. 13 załącznika do uchwały, w myśl którego: "Wymiar i zakres przyznawanych usług opiekuńczych sąsiedzkich uzależniony jest od stanu zdrowia osoby objętej usługami oraz jej sytuacji rodzinnej i materialnej ustalonej przez pracownika socjalnego podczas wywiadu środowiskowego oraz od możliwości zabezpieczenia usług przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Szamotułach".

Przepis ten w istocie przenosi na organ stosujący uchwałę kompetencję do ustalenia wymiaru usług opiekuńczych, podczas gdy ustawodawca wprost wymaga, aby określiła to rada gminy w przedmiotowej uchwale. Wymiar usług opiekuńczych w akcie prawa miejscowego może wprawdzie nastąpić poprzez określenie pewnych jego ram, np. poprzez wskazanie minimalnej lub maksymalnej liczby godzin usług organizowanych przez gminę w tej formie, wraz z określeniem dodatkowych warunków, które pozwolą

podmiotowi stosującemu na przyznanie usług w konkretnym już wymiarze, adekwatnym do potrzeb danej sprawy. Określenie wymiaru usług opiekuńczych jest jednak elementem obligatoryjnym uchwały, który nie może zostać pominięty przez prawodawcę miejscowego.

W § 2 ust. 6 załącznika do uchwały zapisano: "Osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji, które udokumentują, że kwota dochodu pozostająca do ich dyspozycji po poniesieniu niezbędnych opłat na utrzymanie mieszkania i wydatków na zakup leków i leczenie, dokonanie niezbędnych remontów, korzystanie z dodatkowych usług opiekuńczych oraz zdarzeń losowych nie pozwalałaby na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, mogą zostać częściowo lub całkowicie zwolnione z odpłatności za usługi opiekuńcze sąsiedzkie na czas określony".

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie wypełnia dyspozycji art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia z przedmiotowych opłat. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz wskazaniu odrębnych przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z tychże opłat. Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza wyrok WSA w Olsztynie z 12 lutego 2019 r. (II SA/OI 8/19, CBOSA), w którym stwierdzono: "Określenie: «szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat» oznacza, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny. Muszą być zatem, jako warunki szczegółowe, ustalone odrębnie dla zwolnienia całkowitego i częściowego". Zdaniem organu nadzoru, powyższa konkluzja, choć odnosząca się ściśle do uchwały podejmowanej w oparciu o art. 50 ust. 6 ustawy, to pozostaje aktualna również odniesieniu do uchwały normującej kwestie dotyczące usług opiekuńczych organizowanych w formie usług sąsiedzkich. Uchwała ta, przypomnieć należy, określać bowiem powinna zarówno elementy ogólne z art. 50 ust. 6, jak i szczegółowe z art. 50 ust. 6a ustawy.

Nieprawidłowe uregulowanie przez radę obligatoryjnego elementu upoważnienia ustawowego dotyczącego określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 50 ust. 6 ustawy, co również przemawia za koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W § 1 ust. 2 załącznika do uchwały rada postanowiła: "Usługi opiekuńcze sąsiedzkie świadczone są dorosłym osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione". Natomiast w § 1 ust. 3 załącznika do uchwały rada zapisała: "Usługi opiekuńcze sąsiedzkie mogą być przyznane również osobie dorosłej pozostającej w rodzinie, która wymaga pomocy innych osób, w sytuacji gdy rodzina, a także wspólnie z nią zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić".

Zdaniem organu nadzoru, przepisy art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy nie zawierają upoważnienia dla rady gminy do określenia katalogu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze, w tym organizowane w formie usług sąsiedzkich. Kwestię tę unormował bowiem sam ustawodawca, stanowiąc w art. 50 ust. 1 ustawy: "Osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych". Ponadto, stosownie do zapisów art. 50 ust. 2 ustawy: "Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić". Ewentualnie rada może, w oparciu o przepis art. 50 ust. 6b ustawy, postanowić o rozszerzeniu katalogu osób, o których mowa w ust. 1 i 2, o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający opiekę sprawowaną przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych.

Należy również wskazać, że § 1 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały modyfikują w sposób nieuprawniony przepis art. 50 ust. 1 i 2 ustawy, bowiem ustawodawca nie ogranicza przysługiwania usług opiekuńczych wyłącznie do osób "dorosłych".

W ocenie organu nadzoru, rada nie została również upoważniona do określenia w uchwale podejmowanej w oparciu o przepisy art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy wymagań, jakie muszą zostać spełnione przez osoby wykonujące usługi sąsiedzkie. Materia ta została unormowana przez samego ustawodawcę, co wyklucza, zdaniem organu nadzoru, kompetencję prawotwórczą rady gminy w tym zakresie. Zgodnie z art. 50 ust. 4a

ustawy: "Osobą wykonującą usługi sąsiedzkie może być osoba, która: 1) jest pełnoletnia; 2) nie jest członkiem rodziny osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 3) nie jest oddzielnie zamieszkującym małżonkiem, wstępnym ani zstępnym osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 4) złożyła organizatorowi usług sąsiedzkich oświadczenie o zdolności pod względem psychofizycznym do świadczenia takich usług; 5) zamieszkuje w najbliższej okolicy osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 6) ukończyła szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy; 7) została zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie; 8) została zaakceptowana przez organizatora usług sąsiedzkich".

W świetle powyższego, za istotnie sprzeczne z art. 50 ust. 6 i ust. 6a w związku z art. 50 ust. 4a ustawy uznać należy następujące przepisy załącznika do uchwały: "Pomoc świadczona jest przez osobę mieszkającą w sąsiedztwie i wskazaną przez beneficjenta. Osoba świadcząca pomoc nie może być spokrewniona z osobą korzystającą ze wsparcia" (§ 1 ust. 7), "Usługi opiekuńcze sąsiedzkie mogą być wykonywane przez osoby nie posiadające kierunkowego przygotowania zawodowego" (§ 1 ust. 8) oraz "Warunkiem sprawowania opieki w ramach usług sąsiedzkich jest posiadanie przez osobę kursu pierwszej pomocy medycznej oraz bliskie sąsiedztwo zamieszkania" (§ 1 ust. 9). Rada dokonała tu bowiem ingerencji w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej modyfikacji, do czego nie została upoważniona.

W ocenie organu nadzoru poza zakres upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy wykracza również przepis § 1 ust. 4 załącznika do uchwały, w myśl którego: "Usługi przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, a także z urzędu za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego". Jednocześnie i w tym przypadku rada wkroczyła w sposób niedopuszczalny w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej modyfikacji.

Jak stwierdził WSA w Olsztynie w wyroku z 7 listopada 2017 r. (II SA/OI 722/17, CBOSA): „[...] 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", przy czym zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie obwarował tej regulacji warunkiem uzyskania zgody osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, jak wynika to z brzmienia kwestionowanego przepisu § 1 ust. 4 załącznika do uchwały. Nadto rada nie uwzględniła w omawianej regulacji przyznania usług na wniosek "innej osoby" (za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), a co dopuszcza ustawodawca w art. 102 ust. 1 ustawy.

Stwierdzić zatem należy, że przepis § 1 ust. 4 załącznika do uchwały został wydany z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i ust. 6a w związku z art. 102 ust. 1 i ust 2 ustawy, co skutkuje jego nieważnością.

W § 1 ust. 12 załącznika do uchwały postanowiono: "Decyzja o przyznaniu usług opiekuńczych sąsiedzkich określa: okres przyznania usług, liczbę godzin przyznanych w miesiącu, zakres oraz miejsce świadczenia usług, warunki odpłatności oraz wysokość odpłatności".

Norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy nie może stanowić, zdaniem organu nadzoru, 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 2023 r. poz. 755 ze zm.), 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.

W 2 ust. § 7 załącznika do uchwały zapisano: "Odpłatność za usługi opiekuńcze sąsiedzkie wnoszona jest do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, na który usługi zostały przyznane na rachunek bankowy Ośrodka Pomocy Społecznej w Szamotułach".

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis we fragmencie: "do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, na które zostały przyznane" wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 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, CBOSA), a zatem uchwalony został przez radę z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy.

Wobec powyższego, należało orzec 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.

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

Otrzymują:

Rada Miasta i Gminy Szamotuły

Burmistrz Miasta i Gminy Szamotuły