



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 października 2024 r.

Poz. 6942

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.812.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 0007.III.34.2024 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 13 września 2024 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, a także w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 13 września 2024 r. Rada Gminy Węgierska Górka przyjęła uchwałę Nr 0007.III.34.2024 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, jak również tryb ich pobierania, a także w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 50 ust. 6, 6a i 6b ustawy.

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, a także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług stanowią załącznik do uchwały

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy *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.* Wskazany przepis ustawy, wprowadza obligatoryjne elementy uchwały, tj.:

- 1) szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi);
- 2) szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat;
- 3) tryb ich pobierania.

Zauważyć należy, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, więc winna ona kompleksowo regulować zawartą w niej materię. Przyjmuje się, iż rada powinna ująć w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie. Pominięcie przez organ stanowiący gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Z kolei ust. 6a art. 50 ustawy 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. Zgodnie zaś z ust. 6b tego przepisu 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.*

Organ nadzoru również wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Z kolei z art. 94 Konstytucji RP wynika, że *Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa.* Wobec powyższego przepisy Konstytucji RP zawierają normy zakazujące domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazują, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 2 ust. 4 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego w zakresie określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz usługi sąsiedzkie. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w regulacjach § 2 ust. 4 oraz § 3 ust. 1 załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

§ 2 ust. 4. *Wysokość odpłatności za przyznane usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie ustala się na podstawie poniższej tabeli:*

<i>Dochód osoby w % w stosunku do kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej albo osoby w rodzinie określonego odpowiednio w art. 8 ust. 1. pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej</i>	<i>Wysokość odpłatności za usługi sąsiedzkie (liczona od wysokości kosztu usługi w %)</i>	
	<i>Osoba w rodzinie</i>	<i>Osoba samotna lub samotnie gospodarująca</i>
<i>do 100%</i>	<i>nieodpłatnie</i>	<i>nieodpłatnie</i>
<i>powyżej 100%-200%</i>	<i>10%</i>	<i>20%</i>
<i>powyżej 200%-300%</i>	<i>20%</i>	<i>30%</i>
<i>powyżej 300%-400%</i>	<i>30%</i>	<i>40%</i>
<i>powyżej 400%-500%</i>	<i>50%</i>	<i>60%</i>
<i>powyżej 500%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

§ 3. 1. Koszt jednej godziny usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych i usług sąsiedzkich określa umowa o ich realizację, jednak nie może być ona niższa od kwoty minimalnej stawki godzinowej ustalonej na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w danym roku kalendarzowym i obowiązującej w momencie podpisania umowy.

Z powyższej tabeli wynika, że w § 2 ust. 4 załącznika do uchwały (tabela) określono wysokość odpłatności za usługi sąsiedzkie. Brak jest natomiast określenia wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Oznacza to, że Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6 ustawy.

Niezależnie od powyższego wskazać również należy, że w zależności od kryterium dochodowego, wysokość odpłatności za usługi opiekuńcze, zawarta w § 2 ust. 4 załącznika do uchwały, zgodnie z intencją uchwałodawczy miałyby być liczona (w procentach) od kosztu jednej godziny usługi określonej w aktualnej umowie o realizację tych usług (§ 3 ust. 1 uchwały). W ocenie organu nadzoru, cena za ww. usługi opiekuńcze jest elementem odpłatności za te usługi. Zatem organ stanowiący gminy w celu prawidłowego wypełnienia ww. delegacji ustawowej powinien określić w treści uchwały cenę (tu: koszt) 1 godziny przedmiotowych usług, która następnie będzie podstawą do ustalenia wysokości odpłatności dla konkretnej osoby, z uwzględnieniem ustalonych przez Radę warunków, tj. w oparciu o kryterium dochodowe. Wyłącznie określenie ww. ceny w przedmiotowej uchwale, dokonane odgórnie – na podstawie przewidywanej wysokości wydatków na realizację danej usługi – zabezpiecza w sposób dostateczny interes świadczeniobiorcy.

Ponownie należy wskazać, że przepisy art. 50 ust. 6 i 6a ustawy w sposób niebudzący wątpliwości przesądzają o tym, że to rada gminy jest organem właściwym do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz usługi sąsiedzkie. Natomiast Rada uzależniła obowiązywanie uregulowań aktu prawa miejscowego od pozaustawowych i pozanormatywnych zasad (tu: od aktualnej umowy na realizację ww. usług). W konsekwencji tego Rada – działając bez podstawy prawnej – w sposób niedopuszczalny – w określonym zakresie (tj. w zakresie odpłatności za usługi) przekazała swoje kompetencje prawotwórcze innym podmiotom. Wobec powyższego, w analizowanym przypadku, postanowienia § 3 ust. 1 załącznika do uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, tj. art. 50 ust. 6 i 6a ustawy w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wr 851/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Rada Miejska (...) zamiast ustalić przesłanki kształtujące odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, przekazała przyznane jej ustawą kompetencje, odsyłając w tym zakresie do postanowień umowy, której treść, w tym także cenę za 1 godzinę usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych,*

ma ustalić Ośrodek Pomocy Społecznej w (...) z podmiotem przyjmującym zlecenie realizacji zadania. Tej treści postanowienie zaskarżonej uchwały pozostaje w sprzeczności z wyżej wskazanymi przepisami prawa. Trafnie zauważa w uzasadnieniu skargi Wojewoda (...), że cena za usługi opiekuńcze jest elementem odpłatności za te usługi. Z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wynika dla rady gminy obowiązek ustalenia w uchwale podjętej na jego podstawie m.in. szczegółowych warunków odpłatności za usługi, o jakich mowa w tym przepisie prawa.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Węgierska Górką w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz usługi sąsiedzkie, co stanowi istotne naruszenie art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Jednocześnie wskazać należy, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ww. ustawy zwrotem: „określa” należy rozumieć w ten sposób, że w podjętej uchwale obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu ustawowym określonym w tych przepisach. W konsekwencji – jeżeli gmina organizuje usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich – to rada gminy winna uregulować w podejmowanej uchwale następujące kwestie:

- szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich,
- wymiar i zakres usług sąsiedzkich,
- sposób rozliczania wykonywania takich usług.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej. Rada Gminy nie określiła bowiem zakresu usług sąsiedzkich. Zgodnie z ust. 3 załącznika do uchwały (z układu jednostek redakcyjnych w załączniku do uchwały wynika, że ta jednostka redakcyjna powinna mieć oznaczenie § 1 ust. 3): 3. *Wymiar i zakres przyznawanych usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich ustalany jest indywidualnie w zależności od:*

- 1) poziomu samodzielnego zaspokajania swoich podstawowych potrzeb bytowych,
- 2) stanu zdrowia osoby ubiegającej się o usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie,
- 3) sytuacji rodzinnej i materialnej osoby ubiegającej się o usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie,
- 4) możliwości zabezpieczenia wykonania tych usług przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Węgierskiej Górcie.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie, odsyłające do indywidualnych potrzeb osoby, na rzecz której będą świadczone usługi oraz do możliwości Gminy – nie wypełnia w istocie zakresu regulacji powierzonego w upoważnieniu ustawowym. W celu wypełnienia tego upoważnienia Rada Gminy zobowiązana była bowiem do określenia w uchwale zarówno wymiaru, jak i zakresu usług sąsiedzkich – w drodze norm generalnych i abstrakcyjnych, kształtujących sytuację prawną adresatów uchwały (osób, którym będą świadczone usługi sąsiedzkie). Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. m.in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

W uzasadnieniu do projektu ww. ustawy zmieniającej z dnia 28 lipca 2023 r. (druk sejmowy IX.3281) wskazano, że w przypadku realizacji przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, rada gminy w uchwale określającej szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze (w tym także świadczone w formie usług sąsiedzkich) i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz szczegółowe warunki zwolnienia od opłat i tryb ich pobierania, określi także dodatkowo szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich (np. czy będą to usługi „uzupełniające” usługi świadczone przez opiekunki środowiskowe, czy będą one przyznawane w pierwszej kolejności osobom pozbawionym usług opiekuńczych w ogóle), wymiar (który może zostać wskazany także jako minimalny lub maksymalny) i zakres usług sąsiedzkich (przy założeniu, że czynności wykonywane w ramach tej usługi nie będą wymagały specjalnych kwalifikacji), a także szczegółowy sposób rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich (np. przez wskazanie, czy wynagrodzenie będzie płatne ryczałtowo, czy za godzinę pracy).

Wobec stwierdzenia, że uchwała Rady Gminy nie wypełnia zakresu upoważnienia określonego w art. 50 ust. 6a ustawy, pomijając nakazane w treści tego upoważnienia uregulowanie wymiaru usług sąsiedzkich, również zasadne jest wyeliminowanie przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego z tego powodu.

Oprócz powyżej wskazanych naruszeń prawa uzasadniających stwierdzenie nieważności uchwały w całości, organ nadzoru za niezgodną z prawem uznał również regulację zawartą w ust. 2 załącznika do uchwały (jednostka redakcyjna powinna być oznaczona jako § 1 ust. 2), w zakresie w jakim odnosi się do trybu przyznawania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Rada bowiem postanowiła, iż *Usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, a także innej osoby za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, jak również z urzędu.*

Tymczasem, tryb w jakim następuje przyznanie świadczenia pomocy społecznej, uregulowany jest przepisami ustawy o pomocy społecznej. Z art. 102 ww. ustawy wynika, iż świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego (ust. 1). Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu (ust. 2). Tym samym należy stwierdzić brak po stronie organu stanowiącego gminy kompetencji do wskazywania w podjętym akcie, w jakim trybie są przyznawane usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 0007.III.34.2024 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 13 września 2024 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 szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania, a także w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie**

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**