



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 stycznia 2024 r.

Poz. 842

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.68.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIV/541/2023 Rady Gminy Jaworze z dnia 21 grudnia 2023 r. o zmianie uchwały w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6, 6a i 6b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, w związku z art. 7 i art. 32 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 21 grudnia 2023 r. Rada Gminy Jaworze, zwana dalej „Radą”, przyjęła uchwałę Nr LIV/541/2023 o zmianie uchwały w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 27 grudnia 2023 r.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 50 ust. 6, ust. 6a i ust. 6b ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

W myśl art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy do obowiązkowych zadań własnych gminy należy organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz usług sąsiedzkich. Natomiast zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 2a ustawy fakultatywnym zadaniem własnym gminy jest organizowanie i świadczenie usług sąsiedzkich. Z powyższego wynika, że wola o realizowaniu w danej gminie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich została pozostawiona jej organom. 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 szczególne 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) (por. str. 6 uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3281).

Przechodząc na grunt niniejszej uchwały, w pierwszej kolejności organ nadzoru pragnie odnieść się do treści § 4a ust. 1 dodawanego na mocy § 1 pkt 2 uchwały, w którym Rada wskazała, że *Usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich w miejscu zamieszkania są w pierwszej kolejności przyznawane osobie samotnej, która wymaga pomocy innych osób. Usługi sąsiedzkie w miejscu zamieszkania mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina lub wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni i zstępni, nie mogą takiej pomocy zapewnić*. Biorąc pod uwagę brzmienie art. 50 ust. 2 w zw. z ust. 1a ustawy wskazać należy, że decyzja o ewentualnym rozszerzeniu kręgu osób mogących korzystać z usług opiekuńczych, a w tym usług sąsiedzkich o osoby określone w art. 50 ust. 2 ustawy została pozostawiona organom stanowiącym gmin. Co jednak istotne, w przypadku podjęcia ww. decyzji organ winien określić przesłanki, po których spełnieniu możliwym stanie się skorzystanie przez te osoby z takowych usług. Uwzględniając brzmienie przytoczonego postanowienia wskazać należy, że Rada przyjmując powyższą regulację jedynie powtórzyła materię ustawową, nie dookreślając żadnych warunków, od których ziszczenia zależać będzie możliwość ubiegania się przez wskazane wyżej osoby o przyznanie pomocy w formie usług sąsiedzkich. Z obecnego kształtu przywołanego przepisu wynika więc jedynie to, że Rada przewiduje możliwość rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z usług sąsiedzkich. Nie jest jednak wiadomym w jakich sytuacjach osoby te będą mogły liczyć na jej przyznanie. Z tego względu, zdaniem organu nadzoru rada uchwalając przywołaną regulację nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 6a w zw. ust. 1a i 2 ustawy, w zakresie ustalenia warunków przyznawania usług sąsiedzkich.

Przepis art. 50 ust. 6a ustawy stanowi, że w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy jest zobowiązana, m.in. do określenia wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich. Ustawa nie definiuje powyższych pojęć. Po dokonaniu całościowej analizy ustawy przyjmując jednak należy, że pojęcie „wymiaru” musi być odniesione do jednostek czasu. W tym miejscu organ nadzoru pragnie nadmienić, że zasadniczo pojęciom używanym w danym akcie normatywnym powinno nadawać się podobne znaczenie. Odstąpienie od tego staje się możliwym w przypadku wyraźnej odmiennej woli ustawodawcy albo też zastosowania danego słowa w całkowicie innym kontekście (tj. kontekst, w którym użyto danego pojęcia w jednej części aktu nie daje się pogodzić z kontekstem, w którym to samo słowo występuje w innej jego części). Przeglądając wszystkie przepisy ustawy, w których ustawodawca posłużył się pojęciem „wymiaru” zauważyć wypada, że tylko w dwóch jednostkach redakcyjnych słowo to zostało użyte w innym znaczeniu aniżeli określenie czasu. Stało się to w art. 107 ust. 5b pkt 16 oraz art. 113c pkt 4 ustawy. W pierwszym z nich ustawodawca odnosi się do jednego z dokumentów, na podstawie którego ustalana jest sytuacja osobista, rodzinna, dochodowa i majątkowa osoby lub rodziny korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej, a to zaświadczenia albo oświadczenia o zadeklarowanej podstawie wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. W przepisie tym ustawodawca posługuje się instytucją uregulowaną w innej ustawie, czyniąc to na potrzeby ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osoby lub rodziny korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej. Pojęcie „wymiaru” użyte w tym przypadku winno być więc tłumaczone w zgodzie z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. W drugim z przywołanych przepisów mowa zaś o „jednostce organizacyjnej wymiaru sprawiedliwości”. Ustawodawca posłużył się więc konstrukcją słowną nawiązującą do instytucji sądownictwa.

Nie ulega wątpliwości, że powyższe przypadki stanowią wyjątki, a nadanie im odmiennego znaczenia znajduje swoje uzasadnienie. W pozostałych przepisach, a w tym w art. 50 ust. 6a, słowo „wymiar” należy natomiast utożsamiać z odpowiednią jednostką czasu.

W dodawanym przez Radę § 4a ust. 2 uchwały wskazano, że *Zakres usług sąsiedzkich obejmuje:*

*1) usługi gospodarcze:*

- a) zakupy artykułów spożywczych, higienicznych i innych niezbędnych w gospodarstwie domowym,*
- b) pomoc przy przygotowaniu posiłków,*
- c) dostarczenie jednego gorącego posiłku,*

- d) utrzymanie w czystości pomieszczeń użytkowanych przez podopiecznego (w jednym pokoju i kuchni) oraz pomieszczeń i urządzeń sanitarnych,
  - e) utrzymanie w czystości sprzętów gospodarstwa domowego służących podopiecznemu,
  - f) dbanie o czystość bielizny i odzieży używanej przez podopiecznego,
  - g) pomoc przy paleniu w piecu,
  - h) zgłaszanie usterek, awarii odpowiednim służbom,
  - i) odśnieżanie posesji w zakresie dojścia do budynku,
- 2) usługi higieniczne:
- a) mycie, czesanie, obcinanie paznokci, golenie,
  - b) zmiana bielizny osobistej i pościelowej,
  - c) prześcielenie łóżka,
  - d) pomoc przy ubieraniu się;
- 3) usługi społeczne:
- a) podtrzymywanie indywidualnych zainteresowań,
  - b) towarzyszenie podczas spacerów, w drodze do najbliższego sklepu, apteki,
  - c) zamawianie wizyt lekarskich, towarzyszenie przy wizytach w przychodni na terenie gminy,
  - d) pomoc przy dokonywaniu stałych opłat,
  - e) prowadzenie ewidencji wydatków i rozliczanie pieniędzy otrzymanych od podopiecznego,
  - f) pomoc przy załatwianiu spraw urzędowych;
- 4) usługi pielęgnacyjne:
- a) pomoc przy spożywaniu posiłków lub karmienie podopiecznego,
  - b) pomoc przy przyjmowaniu leków,
  - c) pomoc przy załatwianiu potrzeb fizjologicznych,
  - d) układanie podopiecznego w łóżku, pomoc przy zmianie pozycji ciała, opróżnianie worka moczowego lub wymiana worka stomijnego, oklepywanie, pomiar temperatury lub ciśnienia krwi.

W § 4a ust. 3 Rada postanowiła natomiast, iż *Usługi sąsiedzkie mogą być przyznane w wymiarze pakietu podstawowego lub pakietu rozszerzonego. Pakiet podstawowy składa się z usług gospodarczych, higienicznych i społecznych, o których mowa w ust. 2 pkt 1, 2 i 3. Pakiet rozszerzony składa się z usług pakietu podstawowego i usług pielęgnacyjnych, o których mowa w ust. 2 pkt 4.*

Biorąc pod uwagę przedstawioną wyżej analizę, zdaniem organu nadzoru, § 4a ust. 3 uchwały nie reguluje wymiaru usług społecznych, ale w dalszej części stanowi o jego zakresie. W postanowieniu tym Rada nie wskazuje bowiem żadnej jednostki czasu, lecz wyróżnia dwa pakiety, różniące się między sobą zakresem usług. Z tego powodu, także w odniesieniu do tej materii Rada nie wypełniła delegacji ustawowej.

Poza powyższym, § 4a ust. 3 jest wadliwy również z innych przyczyn. Jak wynika z przywołanej regulacji, w ramach zakresu usług sąsiedzkich Rada wprowadziła dwa pakiety. Zgodnie z § 4 ust. 3 zd. 2 w ramach pakietu podstawowego mieszczą się usługi gospodarcze, higieniczne oraz społeczne. Natomiast jak wytłumaczono w zd. 3, pakiet rozszerzony składa się z usług pakietu podstawowego i usług pielęgnacyjnych. Z powyższej konstrukcji można wywnioskować, że zasadniczo każda z osób zakwalifikowanych do skorzystania z tej formy pomocy może liczyć na świadczenie usług wchodzących w zakres pakietu podstawowego. W ujęciu przyjętym przez Radę pakiet rozszerzony wydaje się być natomiast instytucją bardziej zaawansowaną, do której dostęp będzie mieć węższe grono beneficjentów. Co jednak istotne, Rada nie określiła żadnych przesłanek, od których spełnienia będzie zależało przyznanie poszczególnej osobie danego pakietu.

Ponadto, zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób, w jaki Rada ustaliła zakres przedmiotowy tychże pakietów. Z treści art. 50 ust. 3a ustawy wynika, że usługi społeczne obligatoryjnie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji. Natomiast fakultatywnie, w miarę potrzeb i możliwości, mogą one obejmować także zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Wobec powyższego, skonstruowanie przez Radę pakietu podstawowego z pominięciem usług pielęgnacyjnych, które na mocy przywołanego wyżej artykułu są uznawane za usługi obowiązkowe, należy oceniać jako nieuprawnioną modyfikację ustawy.

W dalszej kolejności organ nadzoru pragnie odnieść się do postanowienia zawartego w § 4b ust. 1 dodawanego na mocy § 1 pkt 2 uchwały, wedle którego *Platny w formie ryczałtu miesięczny koszt usług sąsiedzkich realizowanych w wymiarze pakietu podstawowego ustala się w wysokości 19% minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, a w wymiarze pakietu rozszerzonego – w wysokości 24% tego wynagrodzenia, w zaokrągleniu do pełnej złotówki.*

W myśl art. 2 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych zasad wyprowadzonych z przytoczonego przepisu wymienia się, m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek, „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Poza powyższym, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Zdaniem organu nadzoru odwoływanie się do minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę przy określaniu kosztu usług sąsiedzkich, a także pośrednio opłat za korzystanie z tych usług, nie może być pochytywane jako prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej. Z przytoczonego postanowienia nie da się bowiem wywieść, czy podstawą do poczynienia ww. wyliczeń będzie wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu podjęcia uchwały, czy wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w momencie jego wypłaty. Z tego powodu, regulacja przyjęta przez Radę nie spełnia postulatów jasności i precyzyjności prawa wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP, a co za tym idzie, jest obciążona istotną wadą prawną.

Poza powyższym, wadliwymi są także regulacje zawarte w § 4b ust. 2 lit. a i lit. b uchwały. Po pierwsze, Rada określając opłatę za korzystanie z usług sąsiedzkich i uzależniając jej wysokość od dochodu ustalanego w stosunku do kwot z art. 8 ust. 1 pkt 1 lub ust. 1 pkt 2 ustawy, dokonała rozróżnienia trzech kategorii osób, tj. osób samotnych, osób samotnie gospodarujących i osób w rodzinie. W przywołanym przepisie mowa natomiast wyłącznie o osobie samotnie gospodarującej (ust. 1 pkt 1), dla której ustalane jest "kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarującej" i osobie w rodzinie (ust. 1 pkt 2), dla której ustawa wyróżnia "kryterium dochodowym na osobę w rodzinie". Wobec powyższego, Rada odnosząc się w tej materii do „osoby samotnej” wprowadziła nieznaną ustawie kryterium dochodowe, a tym samym dopuściła się modyfikacji ustawy i wykroczenia poza przyznaną jej delegację ustawową.

Po drugie zaś, § 4b ust. 2 lit. a i lit. b uchwały jest także sprzeczny z prawem w zakresie, w jakim Rada postanowiła, iż w przypadku osób samotnych, osób samotnie gospodarujących lub osób w rodzinie, których dochód w procentach ustalony w stosunku do kwoty z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej nie przekracza 200, usługi sąsiedzkie są świadczone nieodpłatnie. W tym miejscu organ nadzoru pragnie wyjaśnić, że Rada była zobligowana do ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze wszystkich świadczeniobiorców, których dochód przekracza kryterium dochodowe ustalone w art. 8 ust. 1 ustawy. Delegacja zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy

nie daje organom stanowiącym gmin możliwości do ustalania zwolnień o charakterze generalnym. Z przywołanego przepisu wynika jedynie kompetencja do ustalenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, które to zdarzenie (zwolnienie) skonkretyzuje się dopiero w toku postępowania administracyjnego i przyjmie postać rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, tj. decyzji w przedmiocie częściowego lub całkowitego zwolnienia świadczeniobiorcy od opłat. Kompetencja do przyznania zwolnienia z odpłatności przysługuje zatem wyłącznie organowi wykonawczemu, a rolą rady jest ustalenie szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Ich ewentualne spełnienie będzie natomiast badał organ w toku prowadzonego postępowania administracyjnego. Z przedstawionych względów uznać należy, że przedmiotowa uchwała nie zawiera kompleksowych unormowań w zakresie odpłatności za usługi sąsiedzkie dla osób samotnie gospodarujących i osób w rodzinie, których dochód mieści się w przedziale powyżej 100%, a nie więcej niż 200% kryterium dochodowego ustalonego zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z brzmieniem art. 50 ust. 6 ustawy rada gminy określa, m.in. szczegółowe warunki odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat. W tym miejscu organ nadzoru pragnie zauważyć, że w myśl art. 50 ust. 1a ustawy, jedną z form usług opiekuńczych są usługi sąsiedzkie, a co za tym idzie, w uchwale rada gminy powinna uregulować szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze świadczone w formie usług sąsiedzkich, inne formy usług opiekuńczych, jak również za specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W § 1 pkt 3 uchwały Rada postanowiła, że: w § 5 wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Osoby znajdujące się w wyjątkowo trudnej sytuacji spowodowanej:

- długotrwałą lub ciężką chorobą,

- koniecznością ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, w ośrodku wsparcia, w placówce opiekuńczo-wychowawczej, leczniczo-rehabilitacyjnej, opiekuńczo-leczniczej lub pielęgnacyjno-opiekuńczej,

- niepełnosprawnością,

- stratami materialnymi powstałymi w wyniku zdarzenia losowego lub klęski żywiołowej,

- śmiercią członka rodziny, które udokumentują, że kwota dochodu pozostająca do ich dyspozycji po poniesieniu niezbędnych opłat i wydatków oraz odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie lub specjalistyczne usługi opiekuńcze nie pozwalalaby na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, zwalnia się całkowicie z ponoszenia odpłatności za te usługi, ustalonej na podstawie z § 4”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji spowodowanej koniecznością ponoszenia stałych, niezbędnych i uzasadnionych wydatków lub koniecznością przyznania świadczeniobiorcy usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich lub specjalistycznych usług opiekuńczych w wymiarze powodującym, iż odpłatność za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie lub specjalistyczne usługi opiekuńcze nie pozwalalaby na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, zwalnia się częściowo z ponoszenia odpłatności za te usługi, ustalonej na podstawie z § 4.”

Analizując przytoczone postanowienia uchwały wskazać należy, że Rada podjęła w nich próbę uregulowania materii określonej w art. 50 ust. 6 ustawy dotyczącej warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Co jednak istotne, mimo zawarcia w ww. przepisach odniesienia do usług sąsiedzkich poprzez zamieszczenie w ust. 1 myślniku 5 oraz ust. 2 *in medio* wyrażenia *w tym usługi sąsiedzkie*, w rzeczywistości Rada określiła wyłącznie przesłanki częściowego albo całkowitego zwolnienia od opłat za świadczenie innych usług opiekuńczych aniżeli usługi sąsiedzkie oraz za specjalistyczne usługi opiekuńcze. Dzieje się tak z uwagi na przyjętą przez Radę konstrukcję odesłania do § 4 podlegającej zmianie uchwały Nr XXVI/207/2017 Rady Gminy Jaworze z dnia 21 marca 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania.

Rada nadając § 5 uchwały zmienianej nowe brzmienie postanowiła, iż *zwalnia się całkowicie z ponoszenia odpłatności za te usługi, ustalonej na podstawie z § 4*. Z uwagi na to, że opłaty za usługi sąsiedzkie Rada określiła w dodawanym przedmiotową uchwałą § 4b, przepis § 4 zmienianej uchwały dotyczyć będzie jedynie opłat za inne usługi opiekuńcze aniżeli usługi sąsiedzkie oraz opłat za specjalistyczne usługi opiekuńcze. Oznacza to, że poprzez przyjętą konstrukcję odesłania Rada doprowadziła do tego, że § 5 w nowym brzmieniu nie określa warunków zwolnienia częściowego albo całościowego z opłat za świadczenie usług sąsiedzkich. W tym stanie rzeczy Rada nie wypełniła więc delegacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 6 ustawy.

Przedstawione powyżej 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok WSA w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W orzecznictwie sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa materialnego uznano, m.in. brak pełnej realizacji zakresu delegacji ustawowej, upoważniającej do wydania aktu prawa miejscowego, poprzez pominięcie niektórych obligatoryjnych elementów tego aktu (wyrok WSA w Opolu z 4.10.2007 r., II SA/Op 344/07, LEX nr 419013), jak również modyfikację regulacji ustawowych (por. wyrok NSA z 4.07.2023 r., III OSK 2504/21, LEX nr 3611986).

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 na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIV/541/2023 Rady Gminy Jaworze z dnia 21 grudnia 2023r. o zmianie uchwały w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania 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**