



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 lutego 2024 r.

Poz. 1004

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.92.2024 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 LXVI/334/2023 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Chełm Śląski na sesji w dniu 20 grudnia 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXVI/334/2023 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 ust. 6, 6a i 6b ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na mocy 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.* Natomiast 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.*

W tym miejscu należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 uchwały powinno być traktowane jako

istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Tymczasem Rada przepisem § 6 uchwały postanowiła, że:

*1. Osoby wnoszące opłatę za usługi opiekuńcze w tym usługi sąsiedzkie albo specjalistyczne usługi opiekuńcze można zwolnić, na ich wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego częściowo lub całkowicie z tej opłaty, w szczególności ze względu na:*

- 1) korzystanie z co najmniej dwóch rodzajów usług,*
- 2) konieczność ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej lub innej placówce o charakterze opiekuńczym,*
- 3) konieczność korzystania z usług opiekuńczych czy specjalistycznych usług opiekuńczych przez więcej niż jedną osobę w rodzinie,*
- 4) ponoszenie wysokich kosztów leczenia, stosowanie specjalnej diety, korzystanie z dodatkowych płatnych usług leczniczych,*
- 5) poniesione straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub innych wypadków losowych.*

*2. Nie podlegają zwrotowi wydatki za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze za miesiąc, w którym nastąpiła śmierć świadczeniobiorcy.*

W ocenie organu nadzoru, rada nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, bowiem w § 6 uchwały określiła łączne przesłanki stanowiące podstawę częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze w tym usługi sąsiedzkie albo specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Organ stanowiący powinien uregulować w sposób odrębny przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat za usługi opiekuńcze w tym usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz odrębne przesłanki uzasadniające częściowe zwolnienie z tych opłat.

Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 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”.

Ponadto należy wskazać, że na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy Rada jest upoważniona do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a nie trybu dokonywania przedmiotowych zwolnień (zwolnienia z opłaty, dokonuje się na wniosek osób wnoszących opłatę lub na wniosek pracownika socjalnego). Zdaniem organu nadzoru ww. postanowienia uchwały wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 50 ust. 6 ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 7 listopada 2017 r., II SA/OI 722/17, CBOSA stwierdził: „(...) 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 także o treść art. 102 ust. 2 u.p.s., z którego wynika, że: „Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu”.

W ocenie organu nadzoru, również regulacja § 6 ust. 2 uchwały nie mieści się w zakresie upoważnienia przyznanego w art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż nie stanowi ani o warunkach przyznawania i odpłatności za usługi, ani o warunkach częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, ani o trybie ich pobierania.

Zgodnie z art. 104 ust. 1 ww. ustawy, należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W myśl art. 104 ust. 4 ustawy organ, który wydał decyzję w sprawie podejmuje także decyzję o odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków. Oznacza to, że zaistnienie przesłanek odstąpienia od żądania

zwrotu należności pozostawione zostało do uznania organu wydającego decyzję w tej sprawie, a rada gminy nie ma kompetencji, aby takie przypadki wskazywać czy precyzować.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że Rada Gminy Chełm Śląski nie wypełniła w całości delegacji przyznanej jej mocą ustawy. Nieprawidłowe uregulowanie przez radę obligatoryjnego elementu upoważnienia ustawowego w zakresie określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat stanowi istotne naruszenie prawa i w konsekwencji prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego uchwała zawiera również inne istotne uchybienia prawa.

Zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały *Usługi opiekuńcze nie będą przyznawane osobom, których najbliższy członek rodziny korzysta ze świadczenia pielęgnacyjnego przyznanego na osobę ubiegającą się o usługi opiekuńcze.*

Stosownie do 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. 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 (ust. 2)

Zgodnie natomiast z art. 50 ust. 6b ustawy 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.

Ustawodawca w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej uregulował krąg osób mogących ubiegać się o przyznanie ww. świadczeń. Rozpatrując natomiast powyższe przez pryzmat normy kompetencyjnej z art. 50 ust. 6b ustawy, wskazać należy, iż rada gminy jest upoważniona do stanowienia w przedmiocie osób uprawnionych do przyznania świadczenia, jednak wyłącznie w zakresie w tym przepisie określonym tj. w zakresie poszerzenia kręgu osób wskazanych w art. 50 ust. i 2 ustawy o osoby określone w art. 50 ust. 6b ustawy, którym przysługiwałaby możliwość ubiegania się o przyznanie usług sąsiedzkich.

Rada Gminy nie jest władna do modyfikowania powyższych regulacji ustawowych w podejmowanej przez siebie uchwałę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalna (por. m.in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02).

W związku z powyższym przepis § 2 ust. 2 uchwały podjęty został bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przepisem § 2 ust. 3 uchwały Rada wskazała, że *Wszystkie czynności do wykonywania w ramach usług opiekuńczych w tym usług sąsiedzkich albo specjalistycznych usług opiekuńczych, określonych w decyzji administracyjnej dotyczą wyłącznie osoby objętej pomocą.* W opinii organu nadzoru przepis ten wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Norma kompetencyjna z art. 50 ust. 6 oraz 6a ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do wydawania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej.

W przepisie § 3 ust. 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że *Usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich obejmują pomoc w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zalecaną przez lekarza pielęgnację, które nie wymagają specjalnych kwalifikacji oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Zakres usług sąsiedzkich będzie dostosowany do indywidualnych potrzeb osoby, na której rzecz będą świadczone usługi.*

W ocenie organu nadzoru Rada poprzez sformułowanie „zalecaną przez lekarza pielęgnację” wykracza poza zakres delegacji art. 50 ust. 3a ustawy, a ponadto przepis § 2 ust. 3 uchwały zawęży katalog usług sąsiedzkich. Zgodnie bowiem z art. 50 ust. 3a ustawy *Usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości,*

zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Z przepisu ustawy nie wynika zatem, że usługi sąsiedzkie w zakresie opieki pielęgnacyjnej mogą być przyznawane wyłącznie w przypadku odpowiednich zaleceń lekarza.

Zatem przytoczona regulacja § 3 ust. 2 uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza art. 50 ust. 3a ustawy.

Ponadto § 4 ust. 2 uchwały Rada Gminy Chełm Śląski ustaliła, że *osoby, którym przyznano usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze, których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, są całkowicie zwolnione z opłat za te usługi.* Unormowania dotyczące określonego rodzaju odpłatności na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej, opierają się o kryterium dochodowe ustalone w art. 8 ustawy. Za osoby posiadające dochód poniżej kryterium dochodowego określonego w przepisach ustawy odpłatność za świadczone usługi jest ponoszona w całości przez ośrodek pomocy społecznej. Oznacza to, w przypadku nieprzekroczenia kryterium dochodowego z mocy ustawy osoba zobowiązana nie ponosi odpłatności. Zatem, już z woli samego ustawodawcy osoby te zostały zwolnione z obowiązku ponoszenia odpłatności, a rolą Rady jest wyłącznie określenie, w drodze uchwały szczegółowych warunków przyznawania i ustalania odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat jak również trybu ich pobierania.

Mając powyższe na uwadze, regulacja § 4 ust. 2 uchwały – została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy.

W ocenie organu nadzoru również treść § 7 uchwały w zakresie wyrazów „na rachunek bankowy lub wpłacają w kasie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Chełmie Śląskim, w terminie do 10 dnia”, wykracza poza zakres delegacji ustawowej art. 50 ust. 6 i 6b ustawy. Rada Gminy nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczących elementów decyzji administracyjnej.

Powyżej opisane uchybienie 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 Opolu 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXVI/334/2023 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **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**