



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 maja 2024 r.

Poz. 4818

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.171.2024.4**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 8 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

### **orzekam**

nieważność uchwały nr LXV/500/2024 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 2 kwietnia 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 2 kwietnia 2024 r. Rada Gminy Zaniemyśl podjęła uchwałę nr LXV/500/2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania oraz szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 6-6a, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 9 kwietnia 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.

Jak stanowi 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; CBOSA). 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 wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej wymienionym 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”.

W § 3 ust. 2 uchwały Rada Gminy Zaniemyśl uchwaliła, iż: „Wymiar i zakres przyznawanych usług sąsiedzkich ustalony jest indywidualnie na podstawie wywiadu środowiskowego i potrzeb osoby lub rodziny osoby wymagających opieki”.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis uchwały nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6a ustawy. 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 prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Zaniemyśl – wbrew woli ustawodawcy – nie określiła w podjętym akcie wymiaru usług sąsiedzkich. Określenie wymiaru usług sąsiedzkich jest elementem obligatoryjnym uchwały i nie może zostać pominięty przez prawodawcę miejscowego. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu konkretnej, dającej się ustalić lub obliczyć, wielkości tych usług (np. w postaci możliwej do przyznania osobom uprawnionym liczby godzin usług na dobę, miesiąc, itp.). Wymiar usług sąsiedzkich może także zostać wskazany jako minimalny lub maksymalny. Badana uchwała nie zawiera jednak jakichkolwiek regulacji w tym przedmiocie. Ponadto w ocenie organu nadzoru art. 50 ust. 6 ustawy nie umocowuje rady gminy do określenia w przedmiotowej uchwale kwestii przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, zatem zawieranie postanowień w tym zakresie stanowi przekroczenie kompetencji przyznanej radzie. Należy dodatkowo wskazać, że zagadnienie dotyczące wywiadu środowiskowego stanowi przedmiot szczegółowej regulacji zawartej w art. 107 ustawy.

Stwierdzona luka prawotwórcza polegająca na braku określenia w uchwale wymiaru usług opiekuńczych świadczonych w formie usług sąsiedzkich stanowi istotne naruszenie art. 50 ust. 6a ustawy, skutkujące

nieważnością całej uchwały. Uchwała pozbawiona jest bowiem obligatoryjnego elementu, wymaganego przez ustawodawcę, a zarazem niezbędnego do jej prawidłowego wykonania.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje także na inne, istotne wady prawne, jakimi obarczona jest oceniana uchwała.

W § 2 uchwały rada postanowiła, że: „Określa się następujące warunki przyznawania usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, zwanych dalej usługami: usługi przyznawane są osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione (pkt 1), pomoc w formie usług może być również przyznana osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić (pkt 2)”.

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 upoważnienie zawarte w 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. Katalog osób uprawnionych, którym przysługują usługi opiekuńcze lub specjalistyczne został jednoznacznie określony w ustawie. W świetle powyższego uznać należy, że przepisy § 2 pkt 1 i 2 uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa (tj. art. 50 ust. 6 i ust. 6a w związku odpowiednio z ust. 1 i ust. 2 ustawy), co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwych regulacji.

W § 2 pkt 3 uchwały rada przyjęła, że: „Usługi przyznawane będą na podstawie decyzji wydawanych na wniosek osoby zainteresowanej lub jej opiekuna prawnego bądź z urzędu”.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 oraz art. 50 ust. 6a ustawy i w sposób niedopuszczalny modyfikuje materię unormowaną ustawowo, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko WSA w Olsztynie wyrażone w wyroku z 7 listopada 2017 r., II SA/Ol 722/17, CBOSA, zgodnie z którym: "[...] 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 ustawy, z którego wynika, że: "Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu".

Poza zakres upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy wykracza, zdaniem organu nadzoru, również przepis § 2 pkt 4 uchwały, w myśl którego: „w decyzji w sprawie usług określa się między innymi zakres świadczonych usług, okres i miejsce świadczenia usług, liczbę godzin usług przyznanych miesięcznie oraz wysokość odpłatności” oraz § 2 pkt 5 uchwały, zgodnie z którym: „decyzja jest wydawana w oparciu o wywiad środowiskowy a także z uwzględnieniem wysokości środków finansowych w planie finansowym na usługi opiekuńcze”.

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 2024 r. poz. 572), 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. Organu nadzoru ponownie zauważa, że art. 50 ust. 6 ustawy nie daje radzie gminy uprawnienia do określenia w przedmiotowej uchwale kwestii przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, zatem zawieranie postanowień w tym zakresie stanowi przekroczenie kompetencji przyznanej radzie. Zagadnienie dotyczące wywiadu środowiskowego stanowi przedmiot szczegółowej regulacji zawartej w art. 107 ustawy.

Tym samym organ nadzoru uznał, że przepisy § 2 pkt 4 oraz 5 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z treścią § 5 pkt 3 uchwały: „Należność za świadczone usługi i usługi sąsiedzkie będzie płatna na wskazane w decyzji konto bankowe i w terminie do 20-go dnia bieżącego miesiąca”.

W ocenie organu nadzoru, zacytowany przepis we fragmencie: „w terminie do 20-go dnia bieżącego miesiąca” 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. Nie mieści się również w dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 50 ust. 6a i ust. 6b ustawy, w tym nie stanowi o sposobie rozliczania wykonywania usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich. Podkreślić należy, że termin zwrotu należności, o których mowa w art. 104 ust. 1 ustawy (a więc m.in. z tytułu opłat określonych przepisami ustawy), ustala się w drodze decyzji administracyjnej, o czym wprost przesądził ustawodawca w art. 104 ust. 3 ustawy. Zgodnie bowiem z brzmieniem tego przepisu: „Wysokość należności, o których mowa w ust. 1, podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej”. Rada, ustalając zatem termin wnoszenia opłaty za świadczone usługi opiekuńcze w drodze aktu prawa miejscowego, działała z przekroczeniem granic swoich kompetencji wynikających z art. 50 ust. 6, ust. 6a i ust. 6b ustawy, wkraczając jednocześnie w kompetencje organu wydającego decyzję administracyjną, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym.

W tym stanie rzeczy stwierdzić należy nieważność przepisu § 5 pkt 3 uchwały w zakresie kwestionowanego zwrotu jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6, ust. 6a i ust. 6b w związku z art. 104 ust. 3 ustawy.

Mając na względzie powyższe, orzeczono 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego  
(-) Karolina Fabiś-Szulc  
I<sup>^</sup>Wicewojewoda Wielkopolski  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Zaniemyśl

Wójt Gminy Zaniemyśl