



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 marca 2024 r.

Poz. 1711

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.142.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lutego 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 775/LXVIII/2024 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkiej 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, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Lublińcu podjęła uchwałę Nr 775/LXVIII/2024 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkiej 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.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 29 stycznia 2024 r.

Jako podstawę do podjęcia uchwały Rada wskazała przepisy art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy.

W ocenie organu nadzoru uchwała ta została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Przepisy art. 50 ust. 6 i 6a ustawy stanowią, że:

*6. 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.*

*6a. 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.*

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).

Podkreślić także należy, że rada gminy, w przypadku podjęcia decyzji o organizacji usług sąsiedzkich, jest zobligowana do zawarcia w uchwale wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę

w art. 50 ust. 6-6a ustawy, o czym świadczy użyty w tym przepisie zwrot: „określa”. Powyższe oznacza, iż wyszczególnione przez ustawodawcę w tych przepisach kwestie rada gminy jest obowiązana uwzględnić.

Uchwała, która nie wypełnia całości zakresu upoważnienia ustawowego nie może stanowić podstawy do przyznawania świadczeń z pomocy społecznej w formie usług sąsiedzkich. Zatem jeśli 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.

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.

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

Tymczasem analiza przepisów merytorycznych badanej uchwały prowadzi do wniosku, iż Rada Miejska nie określiła w podjętym akcie zakresu usług sąsiedzkich. Zdaniem organu nadzoru, nie można uznać, że wypełnieniem dyspozycji normy kompetencyjnej w tym zakresie jest przepis ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały, w myśl którego: „Zakres usług sąsiedzkich będzie dostosowany do indywidualnych potrzeb osoby na rzecz której będą świadczone te usługi”. Należy wskazać, iż pojęcie usług sąsiedzkich zostało określone w art. 50 ust. 3a ustawy. Z przepisu tego wynika, iż *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*. Określając zakres usług sąsiedzkich – element obligatoryjny uchwały – Rada powinna zatem określić, które spośród usług wskazanych w art. 50 ust. 3a ustawy będą mogły być przyznane, bądź wskazać, że usługi sąsiedzkie mogą zostać przyznane w pełnym zakresie określonym w tym przepisie. Brak powyższej regulacji powoduje, że Rada Miejska nie wypełniła upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6a ustawy.

Rada Miejska w przedmiotowym akcie nie uregulowała również prawidłowo wymiaru usług sąsiedzkich. W pkt 3 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada przyjęła, iż „Usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich przyznaje się w wymiarze nie mniej niż 1 godzina tygodniowo.” Rada określiła zatem minimalną liczbę godzin usług sąsiedzkich. Taki sposób określenia wymiaru godzin jest niepełny i powoduje, że organ wydający decyzję przyznającą usługi sąsiedzkie nie zna górnego limitu godzin, do jakiego może określić wymiar tych usług. Dodatkowo taki sposób uregulowania tej kwestii w uchwale generuje stan niepewności co do zakresu kosztów realizowania usług sąsiedzkich.

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska nie określiła również sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich, o którym mowa w art. 50 ust. 6a ustawy. W ust. 6 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada wskazała, że „potwierdzenie wykonywania usług opiekuńczych następuje w oparciu o karty pracy opiekunów, opatrzone własnoręcznym podpisem świadczeniobiorcy (...)”, jednakże – zdaniem organu nadzoru – regulacja ta nie wypełnia obowiązku określenia sposobu rozliczania wykonywania wskazanych usług. Rada nie określiła np. podstawy na jakiej będą dokonywane wskazane rozliczenia, ani nie wskazała okresu rozliczeniowego (np. po upływie każdego miesiąca).

Nieokreślenie przez Radę Miejską w przedmiotowej uchwale obligatoryjnych elementów wskazanych w upoważnieniu ustawowym, tj. zakresu, wymiaru usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług, stanowi istotne naruszenie art. 50 ust. 6a ustawy i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto uchwała zawiera inne nieprawidłowości:

W ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *W ramach pomocy udzielanej przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lublińcu, zwany dalej MOPS, świadczone są usługi opiekuńcze, w tym świadczone w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi*. Zdaniem organu nadzoru przepis ten stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, gdyż z przepisu art. 50 ust. 6 ustawy nie wynika kompetencja Rady

Miejskiej do wskazania podmiotu (jednostki) organizującego ww. usługi. Nadto, ustawodawca już w przepisie art. 110 ust. 1 ustawy wskazał, że zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej (lub centra usług społecznych, o których mowa w o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych).

Przepisem ust. 5 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że *Usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich będą świadczone przez osoby, spełniające przesłanki określone w ustawie o pomocy społecznej.* Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6b ustawy nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjęcia ww. regulacji uchwały. Ustawodawca w art. 50 ust. 4a ustawy wskazuje kto może być osobą wykonującą usługi sąsiedzkie. Zatem przytoczona regulacja Załącznika Nr 1 uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

W ust. 6 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada wskazała, iż *Potwierdzenie wykonywania usług opiekuńczych następuje w oparciu o karty pracy opiekunów, opatrzone własnoręcznym podpisem świadczeniobiorcy z wyłączeniem przypadków, gdy osoba ta z różnych przyczyn nie może się podpisać – informacja taka powinna być zawarta w rodzinnym wywiadzie środowiskowym.* Powyższa regulacja w zakresie wyrazów: *informacja taka powinna być zawarta w rodzinnym wywiadzie środowiskowym* wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy. Należy wskazać, iż o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił sam ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy. Ponadto, przedmiotowa regulacja może odnosić się wyłącznie do usług sąsiedzkich.

W ust. 7 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że:

*7. W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba korzystająca z usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, na swój wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego może zostać całkowicie lub częściowo zwolniona z ponoszenia opłat tj.:*

*1) częściowe zwolnienie z ponoszonych opłat możliwe jest w przypadku, gdy występuje konieczność ponoszenia stałych, niezbędnych i uzasadnionych wydatków, udokumentowanych dowodami zakupu, związanych z potrzebami mieszkaniowymi, przewlekłym leczeniem, w tym koniecznością rehabilitacji, zakupem leków na receptę, artykułów higienicznych, pielęgnacyjnych, stosowaniem diety zaleconej przez specjalistę których wysokość zagraża egzystencji świadczeniobiorcy samotnie gospodarującego lub świadczeniobiorcy w rodzinie;*

*2) całkowite zwolnienie z ponoszonych opłat możliwe jest w przypadku:*

*a) konieczności sprawowania usług opiekuńczych nad więcej niż jedną osobą w tym samym gospodarstwie domowym,*

*b) wystąpienia zdarzenia losowego, sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej, które spowodowały straty materialne;*

*c) konieczności ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub innej placówce;*

*d) realizacji usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach projektów lub programów współfinansowanych ze środków unijnych lub pochodzących z innych źródeł finansowania.*

*3) Osoba może zostać zwolniona całkowicie lub częściowo w innym przypadku, niż określone w punktach 1 i 2 na uzasadniony wniosek pracownika socjalnego.*

Zwroty: „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, „w innym przypadku” są sprzeczne z treścią art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż powodują wprowadzenie otwartego katalogu przyczyn uzasadniających ww. zwolnienie. Organ stanowiący gminy nie może przekazać (subdelegować) swoich własnych kompetencji do ustalania przyczyn uzasadniających częściowe lub całkowite zwolnienie od powyższych opłat. Jest to wyłączne uprawnienie tego organu, które nie może być przeniesione uchwałą Rady na podmiot, który nie ma kompetencji do stanowienia przepisów prawa miejscowego. Ponadto zdaniem organu nadzoru, za niezgodną z art. 50 ust. 6 ustawy należy uznać regulację zawartą w ust. 7 Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyrazów: *na swój wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego.* Na podstawie powołanego wyżej przepisu w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze Rada została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za takie usługi, a nie do określenia trybu, w jakim działania takie są dokonywane. W tym zakresie nie mieści się również określenie katalogu podmiotów na wniosek, których takie zwolnienie może być

dokonane. Przedmiotowe zapisy uchwały stanowią również powtórzenie i niedozwoloną modyfikację regulacji ustawowej zawartej w art. 102 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z którą *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).*

W ust. 8 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miejska postanowiła, iż *Wymiar i zakres przyznanych usług, wysokość odpłatności, całkowite lub częściowe zwolnienie z odpłatności określa decyzja administracyjna.* Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do wydawania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Należy zaznaczyć, że w art. 50 ust. 6 ustawy wyraźnie wskazuje się, że organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Uchwała taka, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnej decyzji administracyjnej w tej sprawie. Jednocześnie zakres spraw unormowanych w decyzji przyznającej usługi opiekuńcze ustalony został w art. 50 ust. 5 ustawy. Rada na podstawie powyższego upoważnienia nie posiada kompetencji do ustalania elementów decyzji administracyjnej, ani do dokonania modyfikacji regulacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 5 ustawy. Zatem należy stwierdzić, że wymieniony zapis uchwały stanowi przekroczenie kompetencji ustawowych, a ponadto powyższe unormowanie narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takim postanowieniem uchwały, bowiem wydając decyzję opiera się na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzując prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej.

W dalszej kolejności organ nadzoru pragnie odnieść się do załączników Nr 2 i 3 do uchwały, w których zawarto, odpowiednio tabelę stawek odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie oraz tabelę stawek odpłatności za specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W załączniku nr 2 do uchwały w tabeli (poz. nr 1) Rada Miejska ustaliła, że usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie przysługują nieodpłatnie osobom samotnie gospodarującym i osobom w rodzinie, których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego (do 100% nieodpłatnie). 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, że 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 odpłatności za usługi opiekuńcze 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.

Ponadto w załączniku nr 2 do uchwały w tabeli (poz. nr 2) Rada Miejska ustaliła odpłatność za usługi opiekuńcze, w tym sąsiedzkie na poziomie 10% dla osób, których dochód wynosi do 100% kryterium dochodowego. Należy zaznaczyć, że przedmiotowa regulacja nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym, ponieważ za osoby posiadające dochód poniżej kryterium dochodowego określonego w przepisach ustawy o pomocy społecznej odpłatność za świadczone usługi jest ponoszona w całości przez ośrodek pomocy społecznej.

Podobne zastrzeżenia należy odnieść również do Załącznika Nr 3 do uchwały, gdzie w tabeli (poz. nr 1) Rada Miejska ustaliła, że specjalistyczne usługi opiekuńcze przysługują nieodpłatnie osobom samotnie gospodarującym i osobom w rodzinie, których dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego (do 100% nieodpłatnie). Wynika to wprost z ustawy – o czym mowa wyżej. Podobnie w załączniku Nr 3 do uchwały w tabeli (poz. nr 2) Rada Miejska ustaliła odpłatność za specjalistyczne usługi opiekuńcze na poziomie 1% dla osób, których dochód wynosi do 100% kryterium dochodowego. Należy zaznaczyć, że przedmiotowa regulacja nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym, ponieważ za osoby posiadające dochód poniżej kryterium dochodowego określonego w przepisach ustawy o pomocy społecznej odpłatność za świadczone usługi jest ponoszona w całości przez ośrodek pomocy społecznej.

Konsekwencją zakwestionowania wskazanych wyżej regulacji zawartych w tabelach stanowiących Załącznik Nr 2 i 3 do uchwały jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego regulacji zawartej

w ust. 10 zd. drugie Załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którą *Tabela określa także w jakich przypadkach usługi świadczone są nieodpłatnie.*

Ponadto, w ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w ust. 12 Załącznika Nr 1 do uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy, a tym samym w sposób istotny narusza prawo. W przepisie tym Rada postanowiła, iż *Za termin zapłaty należności przyjmuje się datę wpływu na rachunek MOPS.* Tymczasem powołane wyżej przepisy ustawy nie upoważniają Rady do stanowienia w tym zakresie.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż zakresie określenia trybu pobierania odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz za usługi sąsiedzkie, o którym mowa w art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy nie mieści się kompetencja do określenia terminu uiszczania ww. opłat.

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 775/LXVIII/2024 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i 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 od opłat, jak również 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**