



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 marca 2024 r.

Poz. 2182

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.185.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 marca 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 412/XLIX/2024 Rady Gminy Dębowiec z dnia 30 stycznia 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 trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2024 r. Rada Gminy Dębowiec podjęła uchwałę Nr 412/XLIX/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 trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług, dalej jako „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 lutego 2024 r.

W podstawie przedmiotowej uchwały Rada powołała m.in. przepis art. 50 ust. 6, 6a i 6b ustawy.

Przepis art. 50 ust. 6 ustawy stanowi, że: *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.*

Z kolei art. 50 ust. 6a 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.*

W art. 50 ust. 6b ustawa stanowi zaś, że 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 podjęta na podstawie wyżej wskazanych przepisów jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

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. Jednocześnie organ stanowiący nie może obowiązku tego ani pominąć, ani przerzucić na inny podmiot, jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne.

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 w przedmiotowej uchwale nie określiła bowiem wymiaru usług sąsiedzkich. Zgodnie z § 1 ust. 7 uchwały *Wymiar i zakres przyznawanych usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych, usług sąsiedzkich uzależniony jest od stanu zdrowia osoby objętej usługami oraz jej sytuacji rodzinnej i materialnej ustalonej przez pracownika socjalnego podczas wywiadu środowiskowego oraz od możliwości zabezpieczenia usług przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Dębowcu.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie, odsyłające do indywidualnych potrzeb osoby, na rzecz której będą świadczone usługi oraz 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 Dębowiec nie wypełnia zakresu upoważnienia określonego w art. 50 ust. 6a ustawy, pomijając nakazane w treści tego upoważnienia uregulowanie wymiaru usług sąsiedzkich, zasadne jest wyeliminowanie przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

Jednocześnie należy zauważyć, iż przepis § 1 ust. 7 uchwały w zakresie w jakim odnosi się do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego narusza art. 106 ust. 4 ustawy, bowiem o konieczności przeprowadzenia wywiadu środowiskowego stanowi ww. przepis ustawy, natomiast rada gminy nie posiada żadnych kompetencji w tym zakresie.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadami prawnymi innego jeszcze rodzaju.

Zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały *Usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie świadczone są dorosłym osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób a są jej pozbawione.* Natomiast zgodnie z ust. 4 uchwały *Usługi opiekuńcze,*

*specjalistyczne usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie mogą być przyznane również osobie dorosłej pozostającej w rodzinie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie z nią zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić.*

*Zgodnie z § 1 ust. 8 uchwały Usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie nie będą przyznawane osobom, których najbliższy członek rodziny korzysta ze świadczenia pielęgnacyjnego przyznanego z tytułu opieki nad osobą ubiegającą się o usługi opiekuńcze.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy o pomocy społecznej.

Kwestię ustalenia kręgu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze (w tym usługi sąsiedzkie), rozstrzyga bowiem ustawa o pomocy społecznej, stanowiąc, że 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 (art. 50 ust. 1 ustawy), oraz że 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 może takiej pomocy zapewnić (art. 50 ust. 2 ustawy). Rada gminy nie ma kompetencji do powtarzania tych regulacji w uchwale, bądź do modyfikowania regulacji ustawowych w podejmowanej uchwale. Radzie gminy przysługują jedynie kompetencje wprost przyznane w art. 50 ust. 6b ustawy – do rozszerzenia katalogu osób, o których mowa w ust. 1 i 2, o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniającej opiekę sprawowaną przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych.

W § 1 ust. 5 uchwały Rada postanowiła, iż: *Wszystkie rodzaje Usług przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, a także z urzędu za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego.*

Należy zauważyć, iż powyżej przytoczony przepis stanowi powtórzenie regulacji ustawowych zawartych w przepisie art. 102 ust. 1 i 2 ustawy. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Orzecznictwo sądowe trafnie wskazuje, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Powtórzenia takie i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/WR 1179/98, OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., SA/WR 2761/95, niepublikowany).

W § 1 ust. 6 uchwały Rada postanowiła, iż *Usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zalecaną przez lekarza pielęgnację oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Zakres usług będzie dostosowany do indywidualnych potrzeb osoby, na której rzecz będą świadczone usługi.*

Stanowiąc w powyższym zakresie Rada Gminy określiła w istocie jakiej pomocy dotyczą usługi sąsiedzkie, o których mowa w art. 50 ust. 1a ustawy, jednakże dokonała tego w sposób odmienny niż ustawodawca. Zgodnie bowiem z art. 50 ust. 3 ustawy to usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem, z kolei jak wskazano w ustępie 3a tego artykułu 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. Zestawienie przywołanych regulacji, tj. ustawowej oraz wynikającej z uchwały Rady, uzasadnia twierdzenie, że organ stanowiący zmodyfikował przepisy ustawy o pomocy społecznej, co jest działaniem nieuprawnionym i stanowi rażące naruszenie prawa. Ponadto, podkreślić należy, że ustawodawca w przepisach ustawy o pomocy społecznej stosując osobno określenia „usługi sąsiedzkie” oraz „usługi opiekuńcze” przesądza o tym, że są to dwa odrębne rodzaje pomocy.

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 412/XLIX/2024 Rady Gminy Dębowiec z dnia 30 stycznia 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 trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu 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**