



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 2961

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.274.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/62/25 Rady Gminy Koszarawa z dnia 21 marca 2025 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 tryb ich pobierania, a także w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.) dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 marca 2025 r. Rada Gminy Koszarawa przyjęła uchwałę Nr XI/62/25 Rady Gminy Koszarawa z dnia 21 marca 2025 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 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług, dalej jako *uchwała*.

Załącznik do uchwały stanowią: *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, a także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.*

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 50 ust. 6, 6a i 6b ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 marca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 50 ust. 6, 6a i 6b ustawy:

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.

6b. 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.

Zauważyć należy, że uchwała podjęta na wskazanej powyżej podstawie prawnej, stanowi akt prawa miejscowego, więc winna ona kompleksowo regulować zawartą w niej materię. Jak wynika z treści przywołanego przepisu, w każdym przypadku Rada obligatoryjnie winna uregulować kwestie dotyczące szczegółowych warunków 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, w razie podjęcia decyzji o organizowaniu przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, Rada zobowiązana jest ponadto także do określenia szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.

Wymaga również zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa – art. 7 Konstytucji RP. 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały: odpowiednio w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy także wskazać, że Rada nie posiada upoważnienia do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (w tym powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Gminy Koszarawa nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji z art. 50 ust. 6 ustawy, w zakresie, w którym była ona obowiązana do określenia w uchwale szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat.

Rada w § 6 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały postanowiła:

1. Osoba zobowiązana do ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze i usługi sąsiedzkie może zostać częściowo zwolniona z opłat na swój wniosek lub wniosek opiekuna prawnego bądź na wniosek pracownika socjalnego – to jest w wysokości 50% kosztów usługi w przypadku wystąpienia przynajmniej jednej z poniższych okoliczności:

- 1) ponosi udokumentowane miesięczne wydatki, przewyższające 50% jej miesięcznego dochodu, w związku z przewlekłą lub długotrwałą chorobą,
- 2) poniosła straty materialne w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej,
- 3) ukończyła 75 rok życia i jest osobą samotną w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej,
- 4) inna osoba pozostająca we wspólnym gospodarstwie domowym korzysta z usług opiekuńczych, usług sąsiedzkich lub ze specjalistycznych usług opiekuńczych za odpłatnością,
- 5) ponosi opłaty za pobyt członka rodziny w ośrodku wsparcia, domu pomocy społecznej placówce całodobowej opieki, w pieczy zastępczej,
- 6) posiada na utrzymaniu przynajmniej jedno małoletnie dziecko,
- 7) gdy z analizy budżetu domowego osoby/rodziny opartej na udokumentowanych dochodach i wydatkach oraz uwzględniającej jej niezbędne potrzeby bytowe wynika, że osoba nie jest w stanie ponieść odpłatności za w/w usługi w wysokości wynikającej z przyjętych zasad.

2. Osoba zobowiązana do ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi i usługi sąsiedzkie może zostać całkowicie zwolniona z opłat na swój wniosek lub wniosek opiekuna prawnego bądź na wniosek pracownika socjalnego w przypadku wystąpienia jednocześnie przynajmniej dwóch okoliczności wskazanych w § 6 ust. 1 pkt 1-7.

W § 6 ust. 1 załącznika do uchwały ustalono katalog przesłanek stanowiących podstawę częściowego zwolnienia z odpłatności, przy czym wskazano, że zwolnienie to może nastąpić w przypadku wystąpienia przynajmniej jednej ze wskazanych w tym katalogu przesłanek. Natomiast w § 6 ust. 2 załącznika do uchwały wskazano, że całkowite zwolnienie z odpłatności może nastąpić w przypadku wystąpienia jednocześnie przynajmniej dwóch okoliczności wskazanych w § 6 ust. 1 pkt 1-7, czyli innymi słowy zwolnienie całkowite może nastąpić w przypadku wystąpienia jednocześnie przynajmniej dwóch okoliczności stanowiących podstawę częściowego zwolnienia.

W tym miejscu należy zauważyć, że w przypadku wystąpienia jednocześnie dwóch lub więcej okoliczności wskazanych § 6 ust. 1 pkt 1-7 załącznika do uchwały przesłanki dla częściowego i całkowitego zwolnienia pokrywają się. Na podstawie uregulowań zawartych w § 6 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały, osoba, która spełni przynajmniej dwie z określonych w ust. 1 przesłanek, może zostać zwolniona zarówno całkowicie, jak i częściowo. W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada w części – w powyższym zakresie (dla osób spełniających przynajmniej dwie przesłanki) – ustaliła łącznie przesłanki stanowiące podstawę częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Powyższa regulacja uchwały nie wypełnia zatem prawidłowo delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż w powyższym zakresie nie wskazano odrębnie przesłanek uzasadniających całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębnie przesłanek uzasadniających częściowe zwolnienie z tych opłat, tak, aby rozpatrując wniosek o zwolnienie z opłat za ww. usługi można było ocenić, czy po stronie osoby uprawnionej do korzystania z tych zwolnień zachodzą okoliczności uzasadniające zastosowanie zwolnienia całkowitego czy zwolnienia częściowego. Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., sygnatura akt: II SA/Ol 8/19 (opublik. 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”.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Koszarawa w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi), czym w sposób istotny naruszyła art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Nieprawidłowość ta stanowi powód do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że organ nadzoru nie jest w stanie wyeliminować wskazanego wyżej naruszenia prawa poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w odpowiedniej części. Podjęcie przez organ nadzoru tego rodzaju działania mogłoby doprowadzić do wypaczenia woli Rady. Nie jest bowiem jasne, czy wolą Rady byłoby zwolnienie częściowe osoby zobowiązanej do ponoszenia odpłatności za usługi przy

spełnieniu jednej przesłanki, a zwolnienie całkowite przy spełnieniu dwóch przesłanek – czyli wskazanej w § 6 minimalnej ilości przesłanek dla każdego rodzaju zwolnienia, czy też inne rozwiązanie w tym zakresie (np. większa liczba przesłanek koniecznych do spełnienia dla uzyskania zwolnienia całkowitego).

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. W tym miejscu należy zauważyć, że formułowane już powyżej uwagi dotyczące obowiązku działania organu stanowiącego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego oraz zakazu modyfikowania (w tym powtarzania) przepisów ustawy należy przenieść na regulacje analizowanej uchwały opisane poniżej.

W ocenie organu nadzoru przepis załącznika do uchwały zawarty w § 6 ust. 1 w zakresie w jakim ustanawia częściowe zwolnienie z opłat w wysokości 50% kosztów usługi, został podjęty z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, że rada nie posiada kompetencji do określenia wymiaru częściowego zwolnienia od opłat i wprowadzania w zapisach uchwały konkretnej wysokości tego zwolnienia. Regulacje odnoszące się do określania wymiaru częściowego zwolnienia od opłat wykraczają poza dyspozycję art. 50 ust. 6 ustawy. Prawdłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega wyłącznie na określeniu warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, które to warunki będą brane pod uwagę przy podjęciu decyzji o ewentualnym zwolnieniu od opłat. Z kolei w przypadku zwolnienia częściowego, przy podejmowaniu decyzji w indywidualnej sprawie, będzie ustalany także jego wymiar. Nadto, można zauważyć, że decyzja w przedmiocie częściowego zwolnienia z obowiązku ponoszenia odpłatności, wydawana jest na zasadach uznania administracyjnego.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, przepis § 6 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: *to jest w wysokości 50% kosztów usługi* został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Kolejno, w odniesieniu do następującego sformułowania zawartego w § 6 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały: *na swój wniosek lub wniosek opiekuna prawnego bądź na wniosek pracownika socjalnego*, należy wskazać, że na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi, Rada została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za 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.

Przedmiotowy zapis uchwały stanowi również powtórzenie i niedozwoloną modyfikację regulacji zawartej w art. 102 ust. 1 i 2 ustawy, który stanowi: *1. Świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. 2. Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.*

Konkludując, przepisy § 6 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały w opisanym powyżej w zakresie, w ocenie organu nadzoru, należy uznać za istotnie naruszające art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Kolejno, określenie w § 4 ust. 4 załącznika do uchwały terminu regulowania opłat za wykonane usługi: *do 5 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wykonano usługi*, wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Określenie to nie stanowi o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania. (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019 r., sygnatura akt: II SA/Ol 8/19 opublik. CBOSA). W związku z powyższym, przywołane uregulowanie załącznika do uchwały należy uznać za wykraczające poza delegację i tym samym za istotnie naruszające w art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji.

Ponadto Rada dwukrotnie uregulowała odpłatność za usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi i usługi sąsiedzkie dla osób osiągających dochód przekraczający 500% ustawowego kryterium dochodowego, tj. w § 4 ust. 1 oraz wiersz siódmy tabeli w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały. Powyższe stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 XI/62/25 Rady Gminy Koszarawa z dnia 21 marca 2025 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 tryb ich pobierania, a także w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług, 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