



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 stycznia 2025 r.

Poz. 320

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1017.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 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)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/55/2024 Rady Gminy Czernichów z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunków odpłatności za te usługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, w całości, jako sprzecznej z art. 97a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 2 i 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 29 listopada 2024 r. Rada Gminy Czernichów przyjęła uchwałę Nr X/55/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunków odpłatności za te usługi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 97a ust. 2 ustawy.

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

Na mocy art. 97a ust. 2 ustawy: *Rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunki odpłatności za te usługi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.*

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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Rada przepisem § 4 ust. 1 uchwały postanowiła, że:

1. *W szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług wsparcia krótkoterminowego lub na wniosek pracownika socjalnego, Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej Czernichów może całkowicie lub częściowo zwolnić z obowiązku odpłatności za usługi wsparcia krótkoterminowego, ze względu na:*

- 1) *długotrwałą chorobę i ponoszone w związku z nią udokumentowane, znaczące wydatki;*
- 2) *straty poniesione w wyniku zdarzenia losowego lub klęski żywiołowej;*
- 3) *konieczność korzystania z usług opiekuńczych i/lub usług wsparcia krótkoterminowego przez co najmniej dwóch członków rodziny;*
- 4) *konieczność ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub w innej placówce.*

W ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji wynikającej z art. 97a ust. 2 ustawy, bowiem w § 4 ust. 1 uchwały określiła łączne przesłanki stanowiące podstawę częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za usługi wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego. Zdaniem organu nadzoru Rada powinna uregulować w sposób odrębny przesłanki uzasadniające całkowite zwolnienie z opłat oraz odrębne przesłanki uzasadniające częściowe zwolnienie z opłat, tak aby rozpoznając wniosek o zwolnienie można było ocenić, czy po stronie osoby wnioskującej o zwolnienie zachodzą okoliczności uzasadniające zastosowanie zwolnienia i w jakim zakresie. Organ prowadzący postępowanie w sprawie zwolnienia z odpłatności za usługi wsparcia krótkoterminowego związany jest przepisami przedmiotowej uchwały, zatem w wydanej przez siebie decyzji powinien powołać się na spełnienie przez wnioskodawcę konkretnej przesłanki wskazanej przez Radę Gminy.

Należy mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Wymogu tego nie spełnia kwestionowany przepis § 4 ust. 1 uchwały. Kwestionowana regulacja nie pozwala bowiem na jednoznaczne stwierdzenie, jakie są warunki częściowego, a jakie całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi wsparcia krótkoterminowego, dając tym samym organowi wykonawczemu możliwość uznaniowego zastosowania tych postanowień uchwały, na co nie zezwala przepis art. 97a ust. 2 ustawy.

Nieprawidłowe uregulowanie przez radę obligatoryjnego elementu upoważnienia ustawowego dotyczącego określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 97a ust. 2 ustawy, co przemawia za koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie podkreślić należy, że Rada zobligowana była do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, nie zaś trybu dokonywania tych zwolnień, zatem określenie w § 4 ust. 1 uchwały, że zwolnienie następuje *na wniosek osoby zobowiązanej do odpłatności za korzystanie z usług wsparcia krótkoterminowego lub na wniosek pracownika socjalnego* wykracza poza delegację ustawową.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała również nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 97a ust. 2 ustawy. Rada Gminy nie określiła bowiem szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego.

Organ nadzoru wskazuje także na inne, istotne wady prawne, jakimi obarczona została oceniana uchwała.

Zgodnie z § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały *Rodzaj, wymiar, zakres, okres i miejsce świadczenia usług wsparcia krótkoterminowego ustala się indywidualnie na podstawie oświadczenia osoby wnioskującej i oceny całokształtu sytuacji wnioskodawcy, w tym w szczególności:*

- 1) oceny sytuacji bytowej, w tym potrzeb wnioskodawcy;*
- 2) oceny sytuacji dochodowej i majątkowej wnioskodawcy;*
- 3) dokumentacji potwierdzającej sytuację zdrowotną, w tym niepełnosprawność wnioskodawcy;*
- 4) oceny możliwości zapewnienia pomocy i opieki przez rodzinę.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie w art. 97a ust. 2 ustawy. Ustawa o pomocy społecznej stanowi w art. 55a ust. 3, że *usługi wsparcia krótkoterminowego mogą być przyznane osobie, która ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymaga doraźnej pomocy w formie pobytu całodobowego lub w formie dziennej, ze względu na czasowe ograniczenie możliwości zapewnienia właściwego wsparcia w miejscu zamieszkania przez osoby na co dzień sprawujące opiekę nad tą osobą.* Rodzaj i zakres usług wsparcia krótkoterminowego są uzależnione od sytuacji osoby wymagającej wsparcia oraz jej indywidualnych potrzeb, usługi wsparcia krótkoterminowego realizowane w formie pobytu całodobowego są adekwatne do zakresu usług realizowanych przez dom pomocy społecznej na rzecz jego mieszkańców, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb osób korzystających z tej formy wsparcia (art. 55a ust. 4 i 5 ustawy). W treści art. 55b ustawa reguluje tryb przyznawania pomocy w formie usług wsparcia krótkoterminowego. W myśl tych przepisów *wniosek o przyznanie pomocy w formie usług wsparcia krótkoterminowego składa się w ośrodku pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych – w centrum usług społecznych, właściwym ze względu na miejsce zamieszkania osoby wymagającej wsparcia (ust. 4); do wniosku, o którym mowa w ust. 4, dołącza się oświadczenie o sytuacji osobistej i dochodowej osoby ubiegającej się o usługi wsparcia krótkoterminowego, a także dokumenty umożliwiające stwierdzenie okoliczności, o których mowa w art. 55a ust. 3, oraz wskazujące na rodzaj i zakres wsparcia, którego wymaga ta osoba (ust. 5); w postępowaniu o przyznanie prawa do usług wsparcia krótkoterminowego nie przeprowadza się rodzinnego wywiadu środowiskowego, chyba że powstaną wątpliwości co do zgodności ze stanem faktycznym treści oświadczenia, o którym mowa w ust. 5 (ust. 7); w przypadku gdy osoba ubiegająca się o usługi wsparcia krótkoterminowego deklaruje ponoszenie pełnej odpłatności za te usługi, sytuacji dochodowej nie ustala się (ust. 8), kierownik ośrodka pomocy społecznej lub dyrektor centrum usług społecznych, o których mowa w ust. 4, wydaje decyzję przyznającą prawo do usług wsparcia krótkoterminowego po dokonaniu uzgodnień z konkretnym domem pomocy społecznej prowadzonym przez gminę, powiat lub na ich zlecenie, który będzie realizował usługi. Wydaną decyzję ośrodek pomocy społecznej lub centrum usług społecznych przekazują do gminy lub powiatu prowadzących lub zlecających prowadzenie domu pomocy społecznej (ust. 9). Zgodnie z art. 55b ust. 10 ustawy decyzja przyznająca prawo do usług wsparcia krótkoterminowego określa wymiar i zakres usług, odpłatność za usługi, miejsce świadczenia usług oraz okres, na jaki zostały one przyznane.* W ocenie organu nadzoru regulacja § 1 ust. 2 uchwały ingeruje w materię uregulowaną wyczerpująco w art. 55b ust. 5 i 10 ustawy o pomocy społecznej i nie stanowi materii przekazanej organowi stanowiącemu gminy do unormowania w uchwale.

Natomiast w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że *1. Usługi wsparcia krótkoterminowego świadczone są przez wskazany w decyzji, wydanej przez Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej Czernichów, dom pomocy społecznej w następujących formach:*

- 1) dziennej – przyznawane osobie, która ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymaga częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, które czasowo mogą być zapewnione poprzez świadczenie tych usług w wymiarze od 4 do 12 godzin dziennie.*
- 2) pobytu całodobowego – przyznawane osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można*

*zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a która czasowo pozostaje bez opieki innych osób.*

W pierwszej kolejności wskazać należy, że Rada w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały określiła beneficjentów usług wsparcia krótkoterminowego, podczas, gdy o tym, komu należy się taka forma wsparcia postanowił już ustawodawca w art. 55a ust. 1 ustawy. Przepis ten określa, że beneficjentami usług wsparcia krótkoterminowego w formie pobytu całodobowego lub w formie dziennej mogą być osoby pełnoletnie wymagające wsparcia z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niebędące mieszkańcami domu pomocy społecznej. Zatem Rada dokonała modyfikacji ww. przepisu, pomijając w swojej definicji odniesienie do osób pełnoletnich, niebędących mieszkańcami domu pomocy społecznej.

Następnie wskazać należy, że Rada odniosła się do świadczenia usług wsparcia krótkoterminowego w formie dziennej „w wymiarze od 4 do 12 godzin dziennie”, co powtarza regulację art. 55b ust. 2 ustawy. Ponadto należy zwrócić uwagę, że ustawodawca określił także maksymalną ilość godzin usług wsparcia, którą można przyznać w wymiarze rocznym – zarówno w odniesieniu do usług wsparcia krótkoterminowego w formie pobytu całodobowego, jak i w formie dziennej – wskazanie zatem przez Radę jedynie na wymiar dzienny godzin usług a niewskazanie na maksymalną ilość godzin możliwych do przyznania w skali roku – może wprowadzać odbiorcę uchwały w błąd i sugerować brak ograniczeń w przyznawaniu godzin usług i stanowi modyfikację art. 55b ust. 2 i 3 ustawy.

W wierszu 2 w kolumnie 1, 2 i 3 w tabeli określonej w § 3 ust. 3 uchwały Rada Gminy ustaliła, że usługi wsparcia krótkoterminowego przysługują nieodpłatnie (0% odpłatności) osobom, którym 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. Zgodnie z art. 97a ust. 3 i 4 ustawy: *3. Usługi wsparcia krótkoterminowego są odpłatne do wysokości opłat, o których mowa w ust. 1. Osoba korzystająca z usług wsparcia krótkoterminowego nie ponosi opłat, jeżeli jej dochód nie przekracza kwoty kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej.*

*4. Różnicę między ustaloną odpłatnością osoby korzystającej z usług wsparcia krótkoterminowego a opłatą za usługi, o której mowa w ust. 1, ponosi gmina, która przyznała osobie usługi wsparcia krótkoterminowego.*

Zatem za osoby posiadające dochód poniżej kryterium dochodowego określonego w przepisach ustawy odpłatność za świadczone usługi jest ponoszona w całości przez gminę. Oznacza to, w przypadku nieprzekroczenia kryterium dochodowego z mocy ustawy osoba zobowiązana nie ponosi odpłatności. 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 wsparcia krótkoterminowego oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat jak również trybu ich pobierania.

Mając powyższe na uwadze, regulacje zawarte w wierszu 2 w kolumnie 1, 2 i 3 w tabeli określonej w § 3 ust. 3 uchwały – zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 97a ust. 2 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia 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 Olsztynie 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 X/55/2024 Rady Gminy Czernichów z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług wsparcia krótkoterminowego świadczonego w formie dziennej i w formie pobytu całodobowego oraz warunków odpłatności za te usługi 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**