



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 czerwca 2025 r.

Poz. 3870

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.358.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 czerwca 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 XV/77/2025 Rady Gminy Łękawica z dnia 30 kwietnia 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 szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania 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*, oraz 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 30 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Łękawica przyjęła uchwałę Nr XV/77/2025 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 trybu ich pobierania, a także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania takich usług, dalej jako *uchwała*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 maja 2025 r.

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

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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, opublik. 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, opublik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Gminy Łękawica 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 § 3 i 4 uchwały postanowiła:

§ 3. Całkowicie lub częściowo można zwolnić świadczeniobiorcę od opłat za usługi opiekuńcze, w tym usługi sąsiedzkie, i specjalistyczne usługi opiekuńcze jeżeli:

1) zostały poniesione straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej w wysokości wynikającej z tabeli, o której mowa w § 2;

2) ponoszona jest opłata za członka rodziny przebywającego w: domu pomocy społecznej, ośrodku wsparcia, placówce opiekuńczo-wychowawczej.

3) więcej niż jedna osoba w rodzinie korzysta z pomocy w formie usług opiekuńczych.

§ 4. Osoba może zostać zwolniona całkowicie lub częściowo w innym przypadku, niż określone w § 3 ust. 1-3 na uzasadniony wniosek pracownika socjalnego.

W treści przywołanego § 3 uchwały określono łącznie przesłanki stanowiące podstawę częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Jednakże powyższa regulacja uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż 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 i w jakim zakresie (całkowitego, czy też częściowego zwolnienia). 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”.

Dodatkowo należy wskazać, że wątpliwości może wzbudzać zawarte w treści § 3 pkt 1 uchwały sformułowanie: *w wysokości wynikającej z tabeli, o której mowa w § 2*. Tabela zawarta w § 2 uchwały określa zasady ponoszenia odpłatności za usługi, a nie ich wysokość. Jednocześnie, jeśli Rada na mocy wskazanego sformułowania chciała określić wymiar częściowego zwolnienia od opłat, to regulacja taka wykracza poza dyspozycję art. 50 ust. 6 ustawy. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega, jak było to już wskazywane, 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. Ponadto, nie jest jasne, czy Rada na mocy ww. sformułowania chciała określić wysokość strat poniesionych w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej, która uprawniałaby do zwolnienia z odpłatności za usługi, jednak ustalenie tej wysokości w oparciu o dane wynikające z tabeli zawartej w § 2 uchwały nie jest możliwe, na co wskazano już powyżej.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, przepis § 3 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: *w wysokości wynikającej z tabeli, o której mowa w § 2* należy uznać za naruszający w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika zasada określoności przepisów prawa, która wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Regulacja zawarte w akcie prawa miejscowego regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste – art. 2 Konstytucji. Kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Kolejno, należy zauważyć, że wynikający z art. 50 ust. 6 ustawy nakaz określenia przez organ stanowiący szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat wyklucza stworzenie otwartego katalogu sytuacji pozwalających na takie zwolnienie, na co wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 11 czerwca 2015 r. sygnatura akt: IV SA/Gl 1001/14 (por. także wyrok: WSA w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2018 r. sygnatura akt: III SA/Gd 317/18, WSA we Wrocławiu z dnia 9 października 2013 r. sygnatura akt: IV SA/Wr 302/13 - wszystkie ww. wyroki opublik. CBOSA).

Tymczasem, wskazanie w treści przywołanego § 4 uchwały, że *osoba może zostać zwolniona całkowicie lub częściowo w innym przypadku, niż określone w § 3 ust. 1-3*, powoduje wprowadzenie otwartego katalogu przyczyn uzasadniających ww. zwolnienie, czyli dopuszcza zastosowanie innych, nieprzewidzianych w uchwale kryteriów, od spełnienia których uzależnione jest częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat, co nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym. 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 organu stanowiącego, 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 § 4 uchwały w zakresie sformułowania *na uzasadniony wniosek pracownika socjalnego*. Na podstawie powołanego wyżej przepisu w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi opiekuńcze (w tym usługi sąsiedzkie) 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.

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

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inną nieprawidłowość.

W § 1 ust. 2 uchwały Rada postanowiła: *Pomoc w formie usług sąsiedzkich może zostać przyznana jako forma wsparcia fakultatywnego dla osób samotnych, które nie korzystają z usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych.*

Zgodnie z 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.* Kolejno, art. 50 ust. 1a ustawy stanowi: *Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich.* Nadto, zgodnie z 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.*

Zgodnie z powyższymi regulacjami ustawy, w ocenie organu nadzoru, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich mogą zostać przyznane, zarówno osobom samotnym jak i osobom mającym rodzinę. Jak wskazuje bowiem ustawodawca usługi sąsiedzkie stanowią formę usług opiekuńczych. Innymi słowy, krąg osób, którym może zostać udzielone wsparcie w formie usług sąsiedzkich pokrywa się z kręgiem potencjalnych świadczeniobiorców, do których adresowane są usługi opiekuńcze niebędące usługami sąsiedzkimi.

Świadczeniobiorcami w powyższych przypadkach mogą być zatem następujące osoby:

- osoby samotne, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione,
- osoby, które wymagają pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić.

Można przy tym wskazać, że zgodnie z definicją zawartą w art. 6 pkt 9 ustawy, osoba samotna oznacza osobę samotnie gospodarującą, niepozostającą w związku małżeńskim i nieposiadającą wstępnych ani zstępnych. Osoba samotnie gospodarująca to osoba prowadząca jednoosobowe gospodarstwo domowe (art. 6 pkt 10 ustawy). Natomiast rodzina oznacza osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące (art. 6 pkt 14 ustawy).

Dodatkowo, zgodnie z cytowanym już art. 50 ust. 6b ustawy: *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.* Ustawodawca przyznał zatem radzie gminy kompetencję do rozszerzenia katalogu osób, którym będzie mogło być świadczone wsparcie w formie usług sąsiedzkich, określając tym samym, z mocy samej ustawy, że w katalogu osób, którym będą mogły zostać przyznane te usługi znajdują się osoby, o których mowa w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy – a rada może ten katalog osób jedynie rozszerzyć, trzymając się ram powyższego upoważnienia ustawowego.

Mając na względzie powyższe, należy zauważyć, że § 1 ust. 2 uchwały w zakresie w jakim stanowi, że usługi sąsiedzkie mogą zostać przyznane osobom samotnym stanowi niedozwoloną modyfikację regulacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy. Ustawodawca w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy uregulował, jak zostało to już wskazane, krąg osób mogących ubiegać się o przyznanie usług opiekuńczych, w tym w formie usług sąsiedzkich i o przyznanie specjalistycznych usług opiekuńczych. W ocenie organu nadzoru, Rada nie jest władna do modyfikowania powyższych regulacji ustawowych w uchwale podejmowanej na podstawie upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6 w związku z ust. 6a ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy prawa

miejscowego jest niedopuszczalna, co zostało już wskazane powyżej (por. m.in. wyrok NSA z 4.07.2023 r., sygn. akt III OSK 2504/21, opublik. CBOSA).

Reasumując, przepis § 1 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazu: *samotnych* został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. 50 ust. 6 w związku z ust. 6a oraz ust. 1 i 2 ustawy.

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 XV/77/2025 Rady Gminy Łękawica z dnia 30 kwietnia 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 szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania 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