



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 lipca 2025 r.

Poz. 4607

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.460.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 lipca 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 XIII/73/25 Rady Gminy Koszarawa z dnia 13 czerwca 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 szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania tych 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 13 czerwca 2025 r. Rada Gminy Koszarawa przyjęła uchwałę Nr XIII/73/25 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 szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania tych usług, dalej jako *uchwała*.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 czerwca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenia prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w całości.

Zgodnie z art. 50 ust. 6-6b ustawy:

6. Rada gminy określa, w drodze uchwały, szczególne warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczególne 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 szczególne 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 przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a co za tym idzie, winna ona kompleksowo regulować całość materii zawartej w powyższej delegacji ustawowej. Jak wynika z treści zacytowanego 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 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.

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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały w pierwszej kolejności uwagę zwrócić należy na § 6 uchwały, który stanowi, że: *Rozliczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych następuje poprzez przedłożenie organizatorowi przez osobę świadczącą usługi kart pracy uwzględniających termin i ilość zrealizowanych usług w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, na który usługi zostały przyznane.*

W ocenie organu nadzoru Rada powyższą regulacją przekroczyła upoważnienie ustawowe zawarte w art. 50 ust. 6 ustawy – z tej delegacji nie wynika bowiem, aby na jej mocy Rada była upoważniona do stanowienia o rozliczaniu usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Rada została umocowana do stanowienia o sposobie rozliczania wykonywania jedynie usług sąsiedzkich – na mocy art. 50 ust. 6a ustawy.

Tymczasem kwestionowana regulacja uchwały stanowi o sposobie rozliczania zarówno usług sąsiedzkich – a to z uwagi na treść § 2 ust. 2 uchwały: *Ileokroć niniejsza uchwała posługuje się sformułowaniem usługi opiekuńcze należy przez to rozumieć także usługi sąsiedzkie* – jak również o sposobie rozliczania usług opiekuńczych w formie innej niż usługi sąsiedzkie oraz o sposobie rozliczania specjalistycznych usług opiekuńczych, co należy ocenić jako uregulowanie przekraczające upoważnienie ustawowe. Mając na względzie art. 50 ust. 6 i 6a ustawy należy wskazać bowiem, że określenie w uchwale sposobu rozliczania wykonywania usług jest dopuszczalne tylko w odniesieniu do usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich.

Jednocześnie należy zauważyć, że ze względu na konstrukcję kwestionowanego przepisu uchwały, organ nadzoru nie jest w stanie wyeliminować wskazanego wyżej naruszenia prawa poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w odpowiedniej części, bowiem prowadziłoby to pozbawienia uchwały obligatoryjnego elementu, jakim jest określenie sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, w § 6 uchwały, obok uregulowania sposobu rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich – Rada uregulowała także sposób rozliczania wykonywania usług opiekuńczych w formie innej niż usługi sąsiedzkie oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, do czego na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy nie była uprawniona. Tym samym, w związku z art. 7 Konstytucji RP, powyższe przekroczenie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Nieprawidłowość ta stanowi powód do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości. Ze względu na redakcję przepisu § 6 nie jest bowiem możliwe zakwestionowanie go wyłącznie w części, w jakiej stanowi

przekroczenie upoważnienia, a jego unieważnienie w całości sprawi, że uchwała nie będzie realizowała upoważnienia w zakresie dot. usług sąsiedzkich.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

W § 4 uchwały Rada postanowiła:

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

1) częściowe zwolnienie z ponoszonych opłat możliwe jest w przypadku, gdy występuje konieczność ponoszenia stałych, niezbędnych i uzasadnionych wydatków, których wysokość zagraża egzystencji świadczeniobiorcy samotnie gospodarującego lub świadczeniobiorcy w rodzinie, związanych z potrzebami mieszkaniowymi, przewlekłym leczeniem, w tym koniecznością rehabilitacji, zakupem lekarstw, artykułów higienicznych, pielęgnacyjnych, stosowaniem zalecanej diety, po udokumentowaniu dowodami zakupu,

2) całkowite zwolnienie z ponoszonych opłat możliwe jest w przypadku, gdy występuje:

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

b) wystąpienie zdarzenia losowego, sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej, które spowodowały straty materialne,

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

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

3) świadczeniobiorca może ubiegać się o całkowite zwolnienie z ponoszenia odpłatności za realizowane usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze ze względu na wystąpienie zdarzenia losowego lub klęski żywiołowej powodujące straty materialne, które zostaną udokumentowane.

W odniesieniu do następującego sformułowania zawartego w § 4 uchwały, we wstępie do wyliczenia: *na swój wniosek lub 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 przepis uchwały stanowi również powtórzenie i niedozwoloną modyfikację zawężającą 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, w ocenie organu nadzoru § 4 uchwały w zakresie zawartego we wstępie do wyliczenia sformułowania: *na swój wniosek lub wniosek pracownika socjalnego*, należy uznać za istotnie naruszający art. 50 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Nadto, zważywszy na treść § 4 uchwały należy wskazać, że Rada dwukrotnie uregulowała warunki całkowitego zwolnienia z ponoszenia odpłatności za usługi z uwagi wystąpienie przesłanek takich jak: wystąpienie zdarzenia losowego lub klęski żywiołowej powodujących straty materialne, tj. w § 4 pkt 2 lit. b oraz § 4 pkt 3 uchwały. Powyższe stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji oraz wpływa na komunikatywność i jasność niniejszego aktu prawa miejscowego.

Kolejno należy wskazać, że wątpliwości organu nadzoru wzbudza § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały ustanawiający w zakresie usług sąsiedzkich możliwość *zapewnienia odzieży*. W tym miejscu należy wskazać, że zakres usług sąsiedzkich, określony przez Radę na podstawie upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 6a ustawy nie może być ustalany w oderwaniu od postanowień art. 50 ust. 3 ustawy, który stanowi: *Usługi*

opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem, a także art. 36 ust. 2 lit. k ustawy, zgodnie z którym świadczeniem niepieniężnym z pomocy społecznej jest niezbędne ubranie, art. 48 ustawy stanowiącym, że: Osoba lub rodzina ma prawo do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, jeżeli jest tego pozbawiona., art. 48b ust. 1 ustawy, stanowiącym, że: Przyznanie niezbędnego ubrania następuje przez zapewnienie osobie potrzebującej odpowiedniego rozmiaru bielizny, odzieży i obuwia odpowiednich do pory roku. oraz art. 48b ust. 5 ustawy, stanowiącym, że: Pomoc, o której mowa w ust. 1-4, przyznawana: 1) doraźnie dzieciom i młodzieży, 2) w sytuacji kryzysowej występującej na skalę masową, a także w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej albo zdarzenia losowego - nie wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydania decyzji administracyjnej, a wydatki poniesione na udzieloną pomoc nie podlegają zwrotowi.

W ocenie organu nadzoru, w świetle powyższych uregulowań ustawy, zakres usług sąsiedzkich mógłby obejmować „pomoc w zapewnieniu odzieży” (jako *pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych* – zarówno w ramach świadczeń z pomocy społecznej jak i poza nimi), natomiast samo zapewnienie niezbędnego ubrania, dla osoby, która jest go pozbawiona, jest odrębnym świadczeniem z pomocy społecznej i Rada nie posiada kompetencji do ustalania, aby miało ono być zapewniane w ramach innego świadczenia z pomocy społecznej, jakim są usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia i w rodzinnych domach pomocy oraz usługi sąsiedzkie (art. 36 ust. 2 lit. l ustawy) oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia (art. 36 ust. 2 lit. m ustawy). Nadto, takie działanie Rady może prowadzić do wypaczenia sensu przepisów ustawy.

Podsumowując, ustanowienie przez Radę w § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały, że zakres usług sąsiedzkich może obejmować działania wynikające z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej: *zapewnienie odzieży* należy uznać za przekraczające upoważnienie wynikające z art. 50 ust. 6 i 6a ustawy w związku z art. 48 i art. 48b ust. 1 i 5 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

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).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

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 XIII/73/25 Rady Gminy Koszarawa z dnia 13 czerwca 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 szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich ich wymiaru i zakresu oraz sposobu rozliczania wykonywania tych 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