



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 lipca 2025 r.

Poz. 4695

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.446.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 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 74/XIV/2025 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w zakresie usług sąsiedzkich oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania, w całości, jako sprzecznej z art. 50 ust. 6a w zw. z ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 czerwca 2025 r. Rada Gminy Kamienica Polska przyjęła uchwałę Nr 74/XIV/2025 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w zakresie usług sąsiedzkich oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania. Załącznik nr 1 do uchwały stanowi: *Szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w zakresie usług sąsiedzkich oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także trybu ich pobierania*. Z kolei Załącznik nr 2 do uchwały stanowi sposób rozliczania wykonywania takich usług.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. art. 50 ust. 1a, ust. 3a, ust. 3b, ust. 4a-4b, ust. 6-6b, art. 96 ust. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 czerwca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w całości jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy: *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*. Wskazany przepis ustawy, wprowadza obligatoryjne elementy uchwały, tj.:

- 1) szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi);
- 2) szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat;
- 3) tryb ich pobierania.

Z kolei ust. 3a i ust. 6a wyżej powołanego przepisu ustawy stanowią, że:

3a. Usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgniarską, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

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.

Zaznaczyć należy, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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.

W tym miejscu należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, prawidłowa realizacja upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej obliguje radę gminy do uregulowania problematyki dotyczącej usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz usług sąsiedzkich w jednym akcie normatywnym.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy w pierwszej kolejności należy wskazać, że przepisy regulujące kwestie związane z przyznawaniem usług sąsiedzkich nie mogą zostać ujęte w odrębnej uchwale. Zgodnie z brzmieniem art. 50 ust. 6a ustawy niniejsze regulacje, które mają charakter fakultatywny, powinny zostać zawarte w uchwale podjętej na podstawie ust. 6 ww. przepisu – czyli w uchwale w przedmiocie 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. Usługi sąsiedzkie są bowiem jedną z form, w jakich udzielane są usługi opiekuńcze. Tymczasem Rada Gminy Kamienica Polska uregulowała – w sposób niezgodny z prawem – materię dotyczącą świadczenia usług sąsiedzkich w odrębnej uchwale, a nie w akcie prawnym, który obowiązuje na terenie Gminy Kamienica Polska i został podjęty na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy. W przekonaniu organu nadzoru, Rada, podejmując decyzję o organizacji na terenie gminy Kamienica Polska usług sąsiedzkich, winna była dokonać nowelizacji własnej uchwały tj. *Uchwały Nr 285/XLII/2023 z dnia 25 września 2023 r. w sprawie określania 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 zwalniania z opłat, a także trybu ich pobierania* w taki sposób, by akt ten kompleksowo regulował kwestie związane z przyznawaniem usług opiekuńczych.

Mając na względzie powyższe należy wskazać, że Rada podejmując przedmiotową uchwałę dotyczącą usług sąsiedzkich jako odrębny akt normatywny – od aktu podejmowanego na podstawie delegacji zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy – działała bez upoważnienia ustawowego, naruszając w sposób istotny art. 50 ust. 6a w zw. z art. 50 ust. 6 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Przechodząc dalej należy także wskazać, że gmina, w której zdecydowano się na organizację usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich (zadanie to nie ma charakteru obowiązkowego – art. 17 ust. 2 pkt 2a w zw. z ust. 1 pkt 11 ustawy), zobligowana jest unormować w drodze uchwały nie tylko kwestie wynikające z art. 50 ust. 6 ustawy, ale także z art. 50 ust. 6a ustawy. Pominięcie bowiem przez organ stanowiący gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy regulując materię świadczenia usług sąsiedzkich nie wypełniła w całości delegacji ustawowej z art. 50 ust. 6a ustawy.

W przedmiotowej uchwale brak jest – wymaganego przez ustawodawcę – określenia wymiaru usług sąsiedzkich. Określenie wymiaru usług sąsiedzkich jest elementem obligatoryjnym uchwały i nie może zostać

pominięte przez prawodawcę miejscowego. Prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie polega na precyzyjnym wskazaniu konkretnej, dającej się ustalić lub obliczyć, wielkości tych usług. Stwierdzona luka prawotwórcza polegająca na braku określenia w uchwale wymiaru usług opiekuńczych świadczonych w formie usług sąsiedzkich stanowi istotne naruszenie art. 50 ust. 6a ustawy, skutkujące nieważnością całej uchwały. Uchwała pozbawiona jest bowiem obligatoryjnego elementu, wymaganego przez ustawodawcę, a zarazem niezbędnego do jej prawidłowego wykonania.

Zdaniem organu nadzoru również § 2 ust. 4 Załącznika nr 1 do uchwały nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego w zakresie określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi sąsiedzkie.

W przepisie tym Rada Gminy ustaliła w formie tabeli poziom odpłatności za usługi sąsiedzkie. W tabeli tej procentowy wskaźnik odpłatności za usługi sąsiedzkie dla osoby samotnie gospodarującej oraz dla osoby w rodzinie uzależniono od procentowego miesięcznego dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego osoby/rodziny określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w następujący sposób:

Miesięczny dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego osoby/rodziny określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej	Procentowy wskaźnik odpłatności za usługi sąsiedzkie dla osoby samotnie gospodarującej	Procentowy wskaźnik odpłatności za usługi sąsiedzkie dla osoby w rodzinie
do 100%	nieodpłatnie	nieodpłatnie
od 100%-do 200%	5	25
od 200%-do 300%	25	45
od 300%-do 400%	50	65
od 400%-do 500%	75	85
powyżej 500%	100	100

W ocenie organu nadzoru, tak przedstawiony podział nie jest precyzyjny, a tym samym Rada Gminy w sposób nieprawidłowy określiła przedziały dochodowe w pierwszej kolumnie tabeli, gdyż w każdym wierszu tabeli wartości początkowe przedziałów dochodowych są identyczne z wartościami końcowymi poprzednich przedziałów, zatem można przyjąć dowolność wyboru, jeśli chodzi o zaliczanie do poszczególnych przedziałów dochodowych osób, których dochód będzie równy 100%, 200%, 300%, 400%, 500%. Przy tak zastosowanych przez Radę przedziałach nie możliwe jest ustalenie warunków odpłatności dla osób osiagających ww. dochody.

Wskazany sposób obliczania odpłatności za usługi sąsiedzkie narusza zasadę określoności prawa i powoduje, że przepisy uchwały nie spełniają konstytucyjnych wymagań stawianych prawodawcy i nie mogą być zaakceptowane w obrocie prawnym. Tym samym konieczne jest stwierdzenie jej nieważności. Przedmiotowa regulacja jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, a ponadto narusza przepis kompetencyjny z art. 50 ust. 6a w zw. z art. 50 ust. 6 ustawy.

Prawidłowe i jednoznaczne określenie przedziałów odpłatności za usługi opiekuńcze świadczone w formie usług sąsiedzkich, jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Bezspornym jest, w ocenie organu nadzoru, iż uchwalenie przez radę gminy uchwały nie spełniającej wymogu konstytucyjnego wzorca prawidłowej legislacji musi być uznane za istotne naruszenie prawa, a uchwała taka nie może być elementem obowiązującego porządku prawnego.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w ww. tabeli Rada ustaliła, że do 100% wskaźnika dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego określonego w przepisach o pomocy społecznej usługi sąsiedzkie są nieodpłatne. W tym miejscu organ nadzoru pragnie wyjaśnić, że Rada była zobligowana do ustalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze świadczone w formie usług sąsiedzkich wszystkich świadczeniobiorców, których dochód przekracza kryterium dochodowe ustalone w art. 8 ust. 1 ustawy. Za osoby posiadające dochód poniżej kryterium dochodowego określonego w przepisach ustawy odpłatność za świadczone usługi jest ponoszona w całości przez ośrodek pomocy społecznej (centrum usług społecznych). Oznacza to, że w przypadku nieprzekroczenia kryterium dochodowego z mocy ustawy osoba zobowiązana nie ponosi odpłatności. Zatem, już z woli samego ustawodawcy osoby te zostały zwolnione z obowiązku ponoszenia odpłatności, a rolą Rady jest określenie, w drodze uchwały m.in. szczegółowych warunków przyznawania

i ustalania odpłatności za usługi sąsiedzkie oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kamienica Polska w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo szczegółowych warunków odpłatności za usługi sąsiedzkie, co stanowi istotne naruszenie art. 50 ust. 6 w zw. z ust. 6a ustawy.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy nieprawidłowo określiła również szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Rada w § 2 ust. 6 Załącznika nr 1 do uchwały postanowiła: *Osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji, które udokumentują, że kwota dochodu pozostająca do ich dyspozycji po poniesieniu niezbędnych opłat na utrzymanie mieszkania i wydatków na leczenie, dokonanie niezbędnych remontów, korzystanie z dodatkowych usług opiekuńczych oraz zdarzeń losowych nie pozwalałyby na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, mogą zostać na swój wniosek lub wniosek pracownika socjalnego częściowo lub całkowicie zwolnione z odpłatności za usługi sąsiedzkie na czas określony.*

W treści przywołanego § 2 ust. 6 Załącznika nr 1 do uchwały określono łącznie przesłanki stanowiące podstawę częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi sąsiedzkie. Jednakże powyższa regulacja uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6a 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”.

Ponadto zdaniem organu nadzoru, za niezgodną z art. 50 ust. 6a ustawy należy uznać powyższą regulację w zakresie wyrazów: na swój wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego. Na podstawie powołanego wyżej przepisu w zakresie zwolnienia od opłaty za usługi sąsiedzkie Rada została upoważniona jedynie do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat za taką usługę, 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. Przedmiotowe zapisy uchwały stanowią również powtórzenie i niedozwoloną modyfikację regulacji ustawowej zawartej w art. 102 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z którą *Świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego* (ust. 1). *Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu* (ust. 2). Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wyrażone w wyroku z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 722/17, CBOSA, zgodnie z którym: „(...) zarówno w warunkach przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz w warunkach częściowego lub całkowitego zwolnienia od tych opłat, nie mieści się określenie, na czyj wniosek może to nastąpić”. Sąd ten, powołując się na treść art. 102 ust. 1 ustawy, słusznie zauważył, że: „[...] świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Wprawdzie przepis ten stanowi ogólnie o świadczeniach z pomocy społecznej ale należy je odnosić również do odpłatności bądź zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze”. Rozważania te należy uzupełnić także o treść art. 102 ust. 2 ustawy, z którego wynika, że: „Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu”.

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała zawiera inne nieprawidłowości, które zostały przedstawione poniżej.

W § 1 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *Usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich są organizowane i realizowane przez Centrum Usług Społecznych w Kamienicy Polskiej, ze środków pochodzących z budżetu Gminy Kamienica Polska, a także w ramach pozyskanych na ten cel środków pochodzących z zewnętrznych programów i projektów.* Zdaniem organu nadzoru przepis ten stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, gdyż z przepisu art. 50 ust. 6a ustawy nie wynika kompetencja Rady Gminy do wskazania podmiotu (jednostki) organizującego ww. usługi, jak również określania źródeł finansowania tych usług. Nadto, ustawodawca już w przepisie art. 110 ust. 1 ustawy wskazał, że zadania

pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej (lub centra usług społecznych, o których mowa w o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych).

W § 1 ust. 2 i 3 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że: 2. *Usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich świadczone są dorosłym osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione.* 3. *Usługi sąsiedzkie mogą być przyznane również osobie dorosłej pozostającej w rodzinie, która wymaga pomocy innych osób. Rodzina, a także wspólnie z nią zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą z uzasadnionej przyczyny takiej pomocy zapewnić, wykorzystując swe uprawnienia, zasoby i możliwości.* Zdaniem organu nadzoru, regulacje te stanowią modyfikację art. 50 ust. 1 i 2 ustawy (1. *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.* 2. *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).*

W § 1 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *Usługi sąsiedzkie przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, a także z urzędu za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego.* Zdaniem organu nadzoru regulacja ta wykracza poza ustawowe upoważnienie określone w art. 50 ust. 6a ustawy, a także stanowi modyfikację art. 102 ustawy, z którego wynika, że świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego (ust. 1). Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu (ust. 2).

Przepisem § 1 ust. 7 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że: 7. *Usługi sąsiedzkie przyznaje się po ustaleniu, że zachodzą przesłanki do udzielenia pomocy określone w ustawie o pomocy społecznej poprzedzone wywiadem środowiskowym.* W tym miejscu należy wskazać, iż o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Przepisem § 1 ust. 8 i 9 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że: 8. *Usługi sąsiedzkie świadczone są przez osobę mieszkającą w sąsiedztwie i wskazaną przez beneficjenta, spełniającą warunki określone w art. 50 ust. 4a ustawy o pomocy społecznej. Osoba świadcząca usługi sąsiedzkie nie może być spokrewniona z osobą korzystającą ze wsparcia.* 9. *Usługi sąsiedzkie mogą być wykonywane przez osoby nieposiadające kierunkowego przygotowania zawodowego pod warunkiem odbycia kursu pierwszej pomocy medycznej, które przeprowadza organizator usług.* Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6b ustawy nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjęcia ww. regulacji uchwały. Ponadto, ustawodawca w art. 50 ust. 4a ustawy wskazuje kto może być osobą wykonującą usługi sąsiedzkie. Zgodnie z tym przepisem osobą wykonującą usługi sąsiedzkie może być osoba, która: 1) jest pełnoletnia; 2) nie jest członkiem rodziny osoby, na rzecz, której są świadczone usługi sąsiedzkie; 3) nie jest oddzielnie zamieszkującym małżonkiem, wstępnym ani zstępnym osoby, na rzecz, której są świadczone usługi sąsiedzkie; 4) złożyła organizatorowi usług sąsiedzkich oświadczenie o zdolności pod względem psychofizycznym do świadczenia takich usług; 5) zamieszkuje w najbliższej okolicy osoby, na rzecz, której są świadczone usługi sąsiedzkie; 6) ukończyła szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy; 7) została zaakceptowana przez osobę, na rzecz, której są świadczone usługi sąsiedzkie; 8) została zaakceptowana przez organizatora usług sąsiedzkich. Zatem przytoczone regulacje Załącznika Nr 1 uchwały wykraczają poza zakres delegacji ustawowej. W związku z zakwestionowaniem § 1 ust. 7, 8 i 9 Załącznika nr 1 do uchwały konieczne staje się wyeliminowanie z obrotu prawnego § 1 ust. 10 Załącznika nr 1 do uchwały, bowiem Rada nie została uprawniona do określania podstawy zatrudnienia osób świadczących usługi sąsiedzkie.

W § 1 ust. 12 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *Decyzja o przyznaniu usług sąsiedzkich określa: okres przyznania usług, liczbę godzin przyznanych w miesiącu, zakres oraz miejsce świadczenia usług, warunki odpłatności oraz wysokość odpłatności. Szczegółowy zakres usług może również określać umowa trójstronna zawarta pomiędzy organizatorem, osobą wykonującą usługi sąsiedzkie oraz osobą korzystającą z usług sąsiedzkich.* Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6a ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do wydawania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Należy

zaznaczyć, że w art. 50 ust. 6 i 6a ustawy wyraźnie wskazano, jakie elementy muszą być określone w przedmiotowej uchwale. Uchwała taka, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnej decyzji administracyjnej w tej sprawie. Jednocześnie zakres spraw unormowanych w decyzji przyznającej usługi opiekuńcze ustalony został w art. 50 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej (centrum usług społecznych) przyznając usługi ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Dodatkowe elementy decyzji administracyjnej określa przepis art. 107 kodeksu postępowania administracyjnego. Ostatecznie też, kwestie związane z „umową trójstronną”, o której mowa w § 1 ust. 12 załącznika Nr 1 do uchwały nie mogą stanowić materii aktu prawa miejscowego. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a rada gminy nie posiada kompetencji do wskazywania elementów koniecznych takiej umowy. Z tego też względu za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 1 ust. 16 Załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którą „Pomoc może być realizowana w oparciu o przygotowany plan pomocy określony w umowie trójstronnej za zgodą wszystkich uczestników”. Rada na podstawie powyższego upoważnienia nie posiada zatem kompetencji do ustalania elementów decyzji administracyjnej, ani do dokonania modyfikacji regulacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 5 ustawy. Zatem należy stwierdzić, że wymieniony zapis uchwały stanowi przekroczenie kompetencji ustawowych, a ponadto powyższe unormowanie narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takim postanowieniem uchwały, bowiem wydając decyzję opiera się na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzując prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej. W tym zakresie wskazać należy również, iż zgodnie z art. 106 ust. 1 i 4 ustawy przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej, a decyzję o przyznaniu świadczenia, co do zasady wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Przepis zawarty w treści § 1 ust. 13 załącznika Nr 1 do uchwały, wprowadza regulację wedle której wymiar i zakres 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 finansowych i organizacyjnych zabezpieczenia usług przez Centrum Usług Społecznych w Kamienicy Polskiej. Zdaniem organu nadzoru, tak skonstruowany przepis nie wypełnia obowiązku ustawowego. Uchwała powinna bowiem określać konkretny wymiar i zakres usług sąsiedzkich realizowanych przez Gminę Kamienica Polska.

Organ nadzoru podkreśla również, iż w § 1 ust. 14 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy w sposób nieuprawniony zmodyfikowała katalog osób, którym przysługują usługi opiekuńcze organizowane w formie usług sąsiedzkich. W § 1 ust. 14 załącznika Nr 1 do uchwały Rada wskazała, że: *W pierwszej kolejności pomoc w formie usług sąsiedzkich przyznawana będzie osobom samotnym, posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu znacznym lub z ustaloną całkowitą niezdolnością do samodzielnej egzystencji.* Katalog osób uprawnionych, którym przysługują usługi sąsiedzkie został jednoznacznie określony w ustawie. Zgodnie z art. 50 ust. 1, ust. 2 są to osoby samotne, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są tej pomocy pozbawione, a także osoby, które wymagają pomocy innych osób, a rodzina, wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Zgodnie z art. 50 ust. 6b ustawy w przypadku usług sąsiedzkich katalog osób uprawnionych rada gminy może rozszerzyć o osoby, dla których wsparcie w postaci usług sąsiedzkich będzie miało charakter uzupełniający opiekę sprawowaną przez rodzinę, wspólnie zamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych. Zdaniem organu nadzoru wskazane wyżej przepisy nie przewidują możliwości ograniczenia kręgu uprawnionych do ubiegania się o pomoc w formie usług sąsiedzkich do osób samotnych, posiadających orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu znacznym lub z ustaloną całkowitą niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Ponadto również ustalenie przez Radę Gminy pierwszeństwa w przyznawaniu przedmiotowych usług nie leży w kompetencjach rady gminy.

W dalszej kolejności organ nadzoru pragnie odnieść się do regulacji zawartej w § 2 ust. 8 Załącznika Nr 1 do uchwały, w której Rada postanowiła że: *Odpłatność za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich wnosi się na konto Centrum Usług Społecznych w Kamienicy Polskiej do 15-go dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi.* W ocenie organu nadzoru powyższy przepis uchwały w zakresie zwrotu „do 15-go dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu wykonania usługi”, wykracza poza określenie trybu pobierania opłat, o którym mowa w art. 50 ust. 6 ustawy. Kwestionowany fragment przepisu nie stanowi bowiem o trybie pobierania opłat, ale o terminie ich pobierania (por. wyrok WSA w Olsztynie z 12 lutego 2019 r., II SA/OI 8/19, CBOSA).

Bez upoważnienia ustawowego podjęte zostały również postanowienia § 2 ust. 10 i ust. 11 Załącznika Nr 1 do uchwały, z których wynika, że wpływ z odpłatności za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich

stanowią dochód budżetu gminy oraz, że w przypadku niewywiązywania się osoby lub rodziny z uiszczenia naliczonej odpłatności za wykonywane usługi, zwrot naliczonej opłaty będzie dochodzony na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej.

Na koniec należy wskazać, iż w § 1 ust. 5 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada określiła zakres usług sąsiedzkich postanawiając, że: *Usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich obejmują proste czynności niewymagające specjalistycznych umiejętności w zakresie zaspokojenia codziennych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną oraz zapewnienie kontaktów z otoczeniem*. Dalej wskazała, iż *Zakres usług sąsiedzkich 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. 3a ustawy „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”. Zestawiając powyższą regulację uchwały z art. 50 ust. 3a ustawy należy stwierdzić, iż organ stanowiący zmodyfikował przepisy ustawy, co jest działaniem nieuprawnionym i stanowi rażące naruszenie prawa. Z przepisu art. 50 ust. 3a ustawy nie wynika bowiem, że usługi sąsiedzkie obejmują proste czynności niewymagające specjalistycznych umiejętności w zakresie zaspokojenia codziennych potrzeb życiowych. Ponadto należy zaznaczyć, iż przepis art. 50 ust. 3a ustawy w sposób stosunkowo ogólny (choć nie jest to katalog otwarty) wprowadza przedmiotowy, ustawowy zakres usług sąsiedzkich. Takie ukształtowanie przepisu ustawowego wprowadza po stronie Rady wymóg precyzyjnego określenia w uchwale zakresu usług sąsiedzkich, by były one z jednej strony rozwinięciem ww. katalogu ustawowego, a jednocześnie każdorazowo mieściły się w ramach wyznaczonych tym przepisem. Istotne jest jednak to, żeby uchwała zawierała przedmiotowy katalog usług sąsiedzkich finansowanych przez gminę. Określając zakres usług sąsiedzkich – element obligatoryjny uchwały – Rada może zatem określić, które spośród usług wskazanych w art. 50 ust. 3a (a nie w art. 50 ust. 3) ustawy będą mogły być przyznane, bądź wskazać, że usługi sąsiedzkie mogą zostać przyznane w pełnym zakresie określonym w tym przepisie.

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 74/XIV/2025 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze w zakresie usług sąsiedzkich oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, a także 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