



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 listopada 2025 r.

Poz. 6464

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.645.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/121/2025 Rady Gminy Miedźna z dnia 30 września 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 i 6a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 ze zm.), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2025 r. Rada Gminy Miedźna podjęła uchwałę Nr XVIII/121/2025 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 7 października 2025 r.

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

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.*

Zauważyć należy, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, więc winna ona kompleksowo regulować zawartą w niej materię. Przyjmuje się, iż rada gminy powinna ująć w uchwale podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie. 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.

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-pielęgnacyjną, 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.

Organ nadzoru również wskazuje, że 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 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). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że Rada w § 1 ust. 3 uchwały postanowiła, że *3. Szczegółowe warunki przyznawania usług opiekuńczych, w tym świadczonych w formie usług sąsiedzkich i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz ich zakres określa art. 50 ust. 1, 1a, 2, 3 i 3a ustawy o pomocy społecznej.*

W ocenie organu nadzoru Rada w § 1 ust. 3 uchwały podjęła próbę uregulowania szczegółowych warunków i zakresu przyznawania usług sąsiedzkich łącznie z „podstawowymi” usługami opiekuńczymi. Jednak w opinii organu nadzoru ww. przepis uchwały nie stanowi realizacji delegacji ustawowej odnośnie do zakresu usług sąsiedzkich. Prawidłowa realizacja tego punktu delegacji wymaga odniesienia się do art. 50 ust. 3a ustawy. Przepis ten wprowadza przedmiotowy, ustawowy zakres usług sąsiedzkich, przy czym czyni to w sposób stosunkowo ogólny (choć nie jest to katalog otwarty). 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.

Powyższego wymogu zdaniem organu nadzoru nie wypełnia przepis § 1 ust. 3 uchwały. Tym samym Rada nie wypełniła prawidłowo w całości delegacji ustawowej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto skoro ustawodawca w art. 50 ust. 6 ustawy powierzył radzie gminy obowiązek określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, to niezgodne z prawem jest odsyłanie w tym zakresie do przepisów ustawy, które i tak obowiązują. Rada powinna określić własne szczegółowe warunki przyznawania ww. usług. Regulacja § 1 ust. 3 uchwały jest w tym zakresie niezgodna z prawem.

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

W § 1 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że *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.

Poza upoważnienie wynikające z art. 50 ust. 6a ustawy wykracza również regulacja § 6 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów „(załącznik nr 1)” oraz załącznik do uchwały, gdzie Rada Gminy Miedźna ustanowiła wzór karty usług sąsiedzkich. Stanowienie ww. wzoru karty, nie mieści się w zakresie kompetencji organu stanowiącego do określania *szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiaru i zakresu usług sąsiedzkich oraz sposobu rozliczania wykonywania takich usług.*

Jest to materia związana z wykonywaniem uchwały i należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy. Wynika to z treści art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że: „Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 1676/21).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVIII/121/2025 Rady Gminy Miedźna z dnia 30 września 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Lakomy