



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 listopada 2025 r.

Poz. 6819

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.656.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 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 XVII/100/2025 Rady Gminy Pawonków z dnia 20 października 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 2025 r. poz. 1214), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 października 2025 r. Rada Gminy Pawonków przyjęła uchwałę Nr XVII/100/2025 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.

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-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.

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 Pawonków uregulowała – w sposób niezgodny z prawem – materię dotyczącą świadczenia usług sąsiedzkich w odrębnej uchwale, a nie w akcie prawnym, który obowiązuje na terenie Gminy Pawonków i został podjęty na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy. W przekonaniu organu nadzoru, Rada, podejmując decyzję o organizacji na terenie gminy Pawonków usług sąsiedzkich, winna była dokonać nowelizacji własnej uchwały tj. *uchwały nr XXXIII/216/2018 Rady Gminy Pawonków z dnia 19 lipca 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i ustalania 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* 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%. 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. 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 Pawonków 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 pozwalaby 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/OI 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/OI 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 Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pawonkowie, ze środków pochodzących z budżetu Gminy Pawonków, 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 ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. 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. 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. 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 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. 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 przyznawanych 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 Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pawonkowie*. Zdaniem organu nadzoru, tak skonstruowany przepis nie wypełnia obowiązku ustawowego. Uchwała powinna bowiem określać konkretny wymiar i zakres usług sąsiedzkich realizowanych przez Gminę Pawonków.

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. 7 Załącznika Nr 1 do uchwały, w której Rada postanowiła że: *Odpłatność za usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich wnosi się na konto Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pawonkowie 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/Ol 8/19, CBOSA).

Bez upoważnienia ustawowego podjęte zostały również postanowienia § 2 ust. 9 i ust. 10 Załącznika Nr 1 do uchwały, z których wynika, że wpływy 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 i 6 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada podjęła próbę określenia zakresu 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-pielęgniarską, 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.

Poza upoważnienie wynikające z art. 50 ust. 6a wykracza również regulacja § 1 uchwały w zakresie wyrazów *oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług (załącznik nr 2)* oraz załącznik nr 2 do uchwały, gdzie Rada Gminy ustanowiła wzór karty realizacji 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/100/2025 Rady Gminy Pawonków z dnia 20 października 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