



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 2745

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.251.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 marca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXII/499/2024 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie 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 w tym także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług w części określonej w:

1) § 1 ust. 2, § 2 ust. 1 w zakresie sformułowania: *w tym świadczone w formie usług sąsiedzkich* § 2 ust. 2 i 3, § 3 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 w zakresie sformułowania: *w tym świadczonej w formie usługi sąsiedzkiej* i § 5 ust. 2 w zakresie sformułowań: *w tym świadczone w formie usług sąsiedzkich oraz osób, o których mowa w ust. 1*, jako sprzecznej z art. 50 ust. 3a, 6a i 6b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”;

2) § 3 ust. 3, jako sprzecznej z art. 79 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.), zwanej dalej „Kodeksem cywilnym”;

3) § 5 ust. 1, jako sprzecznej z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”;

4) § 6 ust. 1 w zakresie sformułowania: *w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w których ponoszenie opłaty stanowiłoby dla osób zobowiązanych nadmierne obciążenie*, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 27 lutego 2024 r. Rada Miejska w Szczyrku, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr LXXII/499/2024 w sprawie 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 w tym także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 17 ust. 1 pkt 11 oraz art. 50 ust. 6 i ust. 6a i 6b ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 1 marca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały, organ nadzoru uznał, że częściowo została podjęta z istotnymi naruszeniami prawa.

W § 5 ust. 1 uchwały Rada zastrzegła, iż *Odpłatność za przyznane usługi opiekuńcze, w tym świadczone w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, ponoszą osoby, których dochód na osobę samotnie gospodarującą lub na osobę w rodzinie przekracza kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.* W tym zakresie organ nadzoru pragnie zauważyć, że odpłatność za przyznane usługi opiekuńcze po przekroczeniu wspomnianego kryterium dochodowego wynika z ustawy. Rada nie powinna więc zamieszczać w uchwale regulacji, które sugerowałyby, że powyższe jest skutkiem jej decyzji. Przyjęcie przez Radę ww. postanowienia stanowi naruszenie art. 87 Konstytucji, określającego hierarchię aktów prawa powszechnie obowiązującego. Jak wskazał bowiem WSA w Opolu [...] *uchwała jako akt prawa miejscowego, zajmujący określoną pozycję w hierarchii systemu źródeł prawa, nie może obejmować materii już uregulowanej w innych aktach normatywnych – w szczególności w ustawie – albo obejmować materii zastrzeżonej do regulacji ustawowej, bądź normować określoną materię wbrew regulacji ustawowej. Akt prawa miejscowego nie może ani powtarzać, ani modyfikować, ani zastępować zapisów ustawowych. Wprowadzenie przez radę gminy tego rodzaju zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji RP zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy* (wyrok WSA w Opolu z 6.08.2020 r., II SA/Op 56/20, CBOSA).

W dalszej kolejności organ nadzoru pragnie zauważyć, że w myśl 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.* Zaś zgodnie z art. 50 ust. 6a ustawy *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.*

Z powyższego wynika, że zasadniczo regulacje dotyczące usług sąsiedzkich stanowią materię fakultatywną. W przypadku podjęcia decyzji o organizowaniu w danej gminie usług sąsiedzkich, organ stanowiący winien jednak dookreślić wszystkie wymagane ustawowo elementy. Dotyczy to m.in. ustalenia działań jakie będą wchodzić w zakres poszczególnych, wymienionych w ustawie kategorii czynności stanowiących usługi sąsiedzkie, tj. czynności związanych z zaspokajaniem codziennych potrzeb życiowych, podstawowej opieki higieniczno-pielęgniarskiej, a także, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnieniem kontaktów z otoczeniem.

Tymczasem w § 2 ust. 3 uchwały Rada zastrzegła, że:

*Zakres usług sąsiedzkich obejmuje:*

- 1) pomoc w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych;*
- 2) usługi gospodarcze;*
- 3) usługi społeczne;*
- 4) podstawową opiekę higieniczno-pielęgniarską.*

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, że Rada ustanawiając ww. katalog rodzajów usług sąsiedzkich wprowadziła nieznaną tejże ustawie kategorie usług gospodarczych i usług społecznych.

Dodatkowo, z brakiem wypełnienia delegacji ustawowej mamy do czynienia w § 3 ust. 2 uchwały, w którym Rada wskazała, że *Usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich w miejscu zamieszkania mogą być przyznane również jako usługi uzupełniające opiekę sprawowaną przez rodzinę, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych i zstępnych.*

Zgodnie z 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.* W razie podjęcia takowej decyzji, Rada powinna jednak ustanowić warunki, od których spełnienia zależeć będzie możliwość przyznania tychże usług. W analizowanej uchwale brak wspomnianych regulacji.

Ponadto, zastrzeżenia budzi § 3 ust. 3 uchwały w zakresie sformułowania *opatrzone własnoręcznym podpisem świadczeniobiorcy, z wyłączeniem przypadków, gdy świadczeniobiorca z różnych przyczyn nie może się podpisać – informacja taka powinna być zawarta w rodzinnym wywiadzie środowiskowym.*

W tym miejscu organ nadzoru pragnie wskazać, że zgodnie z art. 14 ustawy *w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Jak wskazuje I. Sierpowska *Rozważając możliwość odpowiedniego zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego, należałoby zwrócić uwagę na zakres kodeksowej regulacji* (I. Sierpowska [w:] *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2023, art. 14). Analizując art. 1 oraz 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.) uznać należy, że poza zakresem jej regulacji pozostaje materia dotycząca podpisywania pism niezwiązanych z: prowadzeniem postępowania administracyjnego, wydawaniem zaświadczeń, czy też wnoszeniem skarg i wniosków. Przepis § 3 ust. 3 uchwały dotyczy podpisywania karty opiekunów, którą traktować należy jako oświadczenie woli nieobjęte zakresem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Karta ta nie może być bowiem poczytywana jako podanie lub wnioski, czy też jako inne pismo składane przez stronę w toku prowadzonego postępowania. Kwestia ta powinna być więc rozpatrywana z uwzględnieniem art. 79 Kodeksu cywilnego, w myśl którego *Osoba niemogąca pisać może złożyć oświadczenie woli w formie pisemnej w ten sposób, że uczyni na dokumencie tuszowy odcisk palca, a obok tego odcisku osoba przez nią upoważniona wypisze jej imię i nazwisko oraz złoży swój podpis, albo w ten sposób, że zamiast składającego oświadczenie podpisze się osoba przez niego upoważniona, a jej podpis będzie poświadczony przez notariusza, wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa z zaznaczeniem, że został złożony na życzenie osoby niemogącej pisać*.

Mając na względzie powyższe, uznać należy, że Rada nie miała kompetencji do ustanawiania odmiennych reguł dotyczących składania podpisu aniżeli wynikające z przepisów ustawowych, a tym bardziej do zastrzegania, iż przyczyny braku podpisu świadczeniobiorcy powinny zostać stwierdzone w rodzinnym wywiadzie środowiskowym.

Regulacje dotyczące usług sąsiedzkich stanowią materię fakultatywną, a co za tym idzie, ich brak nie może być poczytywany jako naruszenie prawa wymagające stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Z tego względu, organ nadzoru postanowił o stwierdzeniu nieważności uchwały jedynie w części. Jest to tym bardziej zasadne z uwagi na fakt całościowego wypełnienia przez Radę upoważnienia określonego w art. 50 ust. 6 ustawy, tj. stanowiącego materię obligatoryjną. Jednocześnie organ nadzoru pragnie wyjaśnić, iż celem zachowania jednolitości i przejrzystości uchwały, stwierdzeniu nieważności uległy nie tylko postanowienia dotyczące usług sąsiedzkich uznane za istotnie naruszające prawo, ale także inne regulacje uchwały, w których Rada odnosiła się do tychże usług. Ich pozostawienie, po stwierdzeniu nieważności pozostałych a kluczowych dla funkcjonowania tej instytucji przepisów, byłoby bowiem bezprzedmiotowe.

Ze względu na to, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego zamieszczane w niej postanowienia muszą więc cechować się konkretnością i przejrzystością (por. m.in. wyrok NSA w Gdańsku z 6.06.1995 r., SA/Gd 2949/94, CBOSA). W § 6 ust. 1 uchwały Rada posłużyła się natomiast bliżej niedookreślonymi pojęciami „szczególnie uzasadnionych przypadków” oraz „nadmiernego obciążenia” uniemożliwiającymi jednoznaczne ustalenie sytuacji, po których wystąpieniu dana osoba będzie mogła ubiegać się o wspomniane zwolnienie.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z przytoczonego przepisu wywodzona jest, m.in. zasada określoności przepisów prawa, której jednym z założeń jest unikanie w aktach prawa miejscowego stosowania pojęć niedookreślonych oraz klauzul generalnych (por. M. Kaczocho, *Rozdział 2 Zasady tworzenia i redagowania aktów prawa miejscowego* [w:] *Akty prawa miejscowego. Tworzenie. Procedura. Kontrola*, Warszawa 2022). Uwzględniając powyższe, Rada przyjmując przytoczone regulacje doprowadziła do złamania ww. konstytucyjnej zasady, co musi być poczytywane jako istotne naruszenie prawa.

Na marginesie, organ nadzoru pragnie nadmienić, że w tytule uchwały, a także w jej § 1 ust. 1 Rada wskazała, że w akcie tym uregulowane zostaną warunki zarówno częściowego, jak i całkowitego zwolnienia od opłat z tytułu usług opiekuńczych. Jednakże w uchwale zamieszczone zostały jedynie regulacje dotyczące zwolnienia częściowego.

Opisane powyżej 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 Opolu 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; CBOŚA).

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 LXXII/499/2024 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie 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 w tym także szczegółowych warunków przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług – w części określonej we wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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**