



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 marca 2021 r.

Poz. 1353



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.68.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 22 marca 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXII/143/21 Rady Gminy Stary Zamość z dnia 17 lutego 2021r. w sprawie określenia szczegółowych zasad 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 oraz trybu ich pobierania.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/143/21 Rady Gminy Stary Zamość z dnia 17 lutego 2021r. w sprawie określenia szczegółowych zasad 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 oraz trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXII/143/21 została doręczona organowi nadzoru 24 lutego 2021 roku.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Stary Zamość podjęła działając na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020r. poz.1876, ze zm.).

Zgodnie z treścią tego przepisu, 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.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanego przepisu jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 50 ust. 6 ww. ustawy zwrotem: "określa" należy rozumieć w ten sposób, że w podjętej uchwale obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w upoważnieniu. Jednocześnie organ stanowiący nie może obowiązku tego ani pominąć, ani przerzucić na inny podmiot, jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXII/143/21 nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w zakresie ustalenia kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych.

Stwierzonego uchybienia nie sanuje fakt, że Rada w § 4 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały postanowiła, że *cenę jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych ustala Kierownik Ośrodka na podstawie analizy kosztów realizacji zadania, która wynika z umowy zawartej przez Ośrodek z podmiotem przyjmującym zlecenie realizacji zadania w formie specjalistycznych usług opiekuńczych.*

Takim działaniem Rada przekazała upoważnienie przyznane jej w ustawie - innemu podmiotowi, co w sposób bezpośredni wynika z treści przytoczonych wyżej przepisów uchwały.

Z treści delegacji zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wynika konieczność ustalenia przez radę gminy wysokości kosztu jednej godziny usług opiekuńczych oraz kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, aby adresat mógł z treści uchwały wyczytać, jaką odpłatność poniesie. Skoro zaś Rada Gminy nie wypełnia w uchwale zakresu upoważnienia ustawowego, to akt ten nie może stanowić podstawy do przyznania świadczeń z pomocy społecznej.

W powołanym przepisie ustawodawca nie zawarł delegacji do tego, aby rada swoje kompetencje w powyższym zakresie mogła scedować na inny podmiot.

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym podkreśla się, iż ustanawiając w uchwale szczegółowe warunki odpłatności nie można pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej (por.: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r.; sygn. akt IV SA/Wr 600/04 oraz z dnia 23 lutego 2005 r.; sygn. akt IV SA/Wr 27/05; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 lutego 2015 r.; sygn. akt IV SA/Po 554/14).

Realizując kompetencje do uregulowania materii określonej w upoważnieniu ustawowym do wydania aktu prawa miejscowego, rada gminy jest zobowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Użyte w art. 50 ust. 6 ustawy sformułowanie „Rada gminy określa” nie pozostawia organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Innymi słowy w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą.

Jak wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 5 marca 2015, sygn. akt II SA/Ol 42/15, *„kluczowym elementem mającym bezpośredni wpływ wysokość opłaty jest koszt jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Rada Gminy scedowała zatem własne kompetencje do ustalenia wysokości kosztu usług opiekuńczych lub określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za przedmiotowe usługi na Ośrodek Pomocy Społecznej. Niedopuszczalne jest przekazanie posiadanej delegacji do określania wysokości kosztu przedmiotowych usług opiekuńczych na podmiot nieuprawniony przez ustawodawcę, który ponadto nie jest umocowany do stanowienia prawa miejscowego. Opłata określona przez Ośrodek Pomocy Społecznej nie mogłaby stanowić podstawy do ustalenia w drodze decyzji administracyjnej wysokości odpłatności za konkretną usługę opiekuńczą wobec zindywidualizowanego podmiotu ubiegającego się o jej przyznanie. Rada Gminy nie zrealizowała więc właściwie przyznanej jej w art. 50 ust. 6 ustawy delegacji do określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze”.*

Realizacja kompetencji wynikającej z ustawy o pomocy społecznej wymaga wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze tak, aby adresat zawartych w nim norm mógł na tej podstawie w sposób niebudzący wątpliwości ustalić zakres swych praw i obowiązków.

Pominięcie przez Radę Gminy ustalenia kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada Gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W załączniku Nr 2 do uchwały określono zasady odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze w formie tabeli. Rada ustaliła zasady odpłatności za świadczone usługi w zależności od

procentowego stosunku dochodu osoby samotnie gospodarującej lub osoby gospodarującej w rodzinie do kryterium dochodowego.

Zgodnie z tabelą, w przypadku osoby samotnie gospodarującej odpłatność wynosi:

- do 100% kwoty kryterium dochodowego – nieodpłatnie,
- 101% - 150% - 10%,
- 151% - 200% - 15%,
- 201% - 250% - 20%,
- 251% - 300% - 25%,
- 301% - 350% - 40%,
- 351% - 400% - 60%,
- 401% i powyżej - 100%,

Natomiast w przypadku osoby gospodarującej w rodzinie odpłatność wynosi:

- do 100% kwoty kryterium dochodowego – nieodpłatnie,
- 101% - 150% - 15%,
- 151% - 200% - 20%,
- 201% - 250% - 25%,
- 251% - 300% - 30%,
- 301% - 350% - 50%,
- 351% - 400% - 70%,
- 401% i powyżej - 100%,

Analiza tabeli w załączniku Nr 2 do uchwały prowadzi do wniosku, że ustalone w tej tabeli przez Radę Gminy zasady odpłatności nie obejmują osób o dochodach w przedziałach: powyżej 100% do 101%, powyżej 150% do 151%, powyżej 200% do 201%, powyżej 250% do 251%, powyżej 300% do 301%, powyżej 350% do 351% oraz powyżej 400% do 401% kryterium dochodowego. Dla tych grup osób Rada Gminy nie wyznaczyła stawki odpłatności za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze.

W ocenie organu nadzoru, takie działanie Rady nie znajduje uzasadnienia we wskazanych przepisach ustawy o pomocy społecznej. Realizując upoważnienie z art. 50 ust. 6 ww. ustawy, Rada Gminy winna określić w sposób normatywny taki sposób ustalania odpłatności za usługi, który pozwoli organowi stosującemu przepisy uchwały ustalać w oparciu o jej postanowienia konkretną wysokość należności z tego tytułu. Brak jasnych zasad ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób o dochodach w ww. przedziałach powoduje, że uchwała Rady nie wypełnia zakresu udzielonego jej upoważnienia.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Zdaniem organu nadzoru wadliwość regulacji zawartych we wskazanych wierszach tabeli stanowiącej załącznik Nr 2 do uchwały skutkuje niewypełnieniem delegacji ustawowej w zakresie ustalenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Pominięcie przez Radę Gminy któregośkolwiek z elementów upoważnienia ustawowego skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego. Jak już wyżej wywiedziono, niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez

ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest również wadami prawnymi innego rodzaju.

Zgodnie z § 1 ust. 1 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały, *usługi opiekuńcze świadczone są osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Kwestię ustalenia kręgu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze, rozstrzyga bowiem ustawa o pomocy społecznej, stanowiąc, że 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 (art. 50 ust. 1 ustawy), oraz że 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 może takiej pomocy zapewnić (art. 50 ust. 2 ustawy). Rada gminy nie ma kompetencji do powtarzania tych regulacji w uchwale, bądź do ich modyfikowania poprzez odmienne kształtowanie kręgu osób, którym może być przyznane omawiane świadczenie.

Regulacje dotyczące osób uprawnionych do otrzymania świadczenia nie stanowią ani warunków przyznawania i odpłatności za usługi, ani warunków całkowitego lub częściowego zwolnienia od opłat, ani też trybu ich pobierania, a zatem nie mieszczą się w granicach kompetencji prawodawczej przyznanej radzie gminy (por. Jakub Wilk, Uchwała rady gminy w sprawie gminnych usług opiekuńczych – szczegółowe warunki przyznawania gminnych usług opiekuńczych, LEX 2016).

Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wyrażonym w wyroku z dnia 8 lutego 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 637/04, *„norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się wyłącznie kompetencja do wskazania przesłanek, których spełnienie zapewni korzystanie z usług opiekuńczych, przesłanek kształtujących cenę za usługę, przesłanek warunkujących częściowe lub całkowite zwolnienie od opłat za usługi oraz ustalenie porządku pobierania opłat za usługę opiekuńczą”.*

W § 1 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *„Usługi opiekuńcze świadczone są w:*

- 1) *w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych polegających na: a) pomoc w czynnościach dnia codziennego, w miarę potrzeb pomoc przy myciu, kąpaniu, ubieraniu się, b) zakupach i dostarczaniu artykułów spożywczych, leków i innych niezbędnych artykułów gospodarstwa domowego, c) przygotowywaniu posiłków w miejscu zamieszkania osoby korzystającej z usług opiekuńczych lub dostarczanie gotowych obiadów ze wskazanej placówki, d) utrzymanie porządku w pomieszczeniach użytkowanych lub zajmowanych przez osobę zainteresowaną, e) palenie w piecu, przynoszenie węgla, drewna, f) zapewnienie w miarę możliwości kontaktu z otoczeniem, g) pomoc osobie zainteresowanej w kontakcie z urzędami, instytucjami, h) innych czynnościach wynikających z uzasadnionych potrzeb.*
- 2) *podstawowej opieki higienicznej i pielęgnacji polegającej na: a) wykonywaniu niezbędnych czynności związanych z utrzymaniem czystości i higieny osobistej w zależności od indywidualnych potrzeb, b) pomocy w kontakcie z lekarzem leczącym i placówkami służby zdrowia, zamawianie wizyt domowych, pomoc w rejestracji wizyt w poradni, c) innych czynności wynikających z uzasadnionych potrzeb z wyłączeniem opieki pielęgniarstwa”.*

Specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych z wyłączeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi, są to usługi dostosowanego szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia, lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym, rehabilitantów, fizjoterapeutów, z wyłączeniem usług finansowanych w ramach Narodowego Funduszu Zdrowia (§ 1 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały).

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia uchwały nie mieszczą się w granicach kompetencji przyznanych radzie gminy w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Rada na podstawie wskazanego unormowania ustawowego posiada upoważnienie jedynie do określenia warunków przyznawania usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych i ich odpłatności, warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz trybu ich pobierania. W żaden sposób natomiast nie wynika ze wskazanej regulacji uprawnienie Rady do ustalania zakresu usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych ani też definiowania tych usług.

Rada, stanowiąc o ustaleniu zakresu usług opiekuńczych na terenie Gminy Stary Zamość, istotnie naruszyła regulację zawartą w art. 50 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej. Przepisy te zawierają definicje usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem (art. 50 ust. 3). Specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym (art. 50 ust. 4).

Należy zatem uznać, że rada gminy nie posiada uprawnienia do odrębnego definiowania i konkretyzowania elementów składających się na wykaz czynności w ramach wykonywania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Powyższa materia znajduje bowiem swoje unormowanie w przepisach prawnych rangi ustawowej. Zakres usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z uwagi na brak wyraźnego upoważnienia ustawowego, nie może być modyfikowany czy wręcz ograniczany w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 lutego 2006r., sygn. akt IV SA/Wr 637/04, „*przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera normy kompetencyjnej upoważniającej radę gminy do konkretyzowania i specyfikacji rodzaju czynności wykonywanych w ramach świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych*”. Powyższe stanowisko potwierdza także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 października 2013r., sygn. akt IV SA/Wr 302/13.

W § 1 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że „*Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi świadczone są na wniosek: a) osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, b) z urzędu za zgodą świadczeniobiorcy lub jej przedstawiciela ustawowego*”.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, a także stanowi modyfikację przepisów art. 102 ust. 1 i 2 tej ustawy.

Zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego.

Stosownie zaś do treści art. 102 ust. 2 ww. ustawy - pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.

Przyjęta przez Radę regulacja przewiduje udzielenie usług opiekuńczych na wniosek osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, co stanowi nieuprawnione zawężenie możliwości wszczęcia postępowania w sprawie świadczeń z pomocy społecznej w stosunku do regulacji ustawowej, zgodnie z którą udzielanie świadczeń z pomocy społecznej może nastąpić również na wniosek innej osoby – za zgodą osoby zainteresowanej albo jej przedstawiciela ustawowego. Jednocześnie ustawa – odmiennie niż kwestionowane postanowienia uchwały – nie uzależnia możliwości przyznania świadczeń z urzędu od uzyskania zgody osoby zainteresowanej albo jej przedstawiciela ustawowego.

W utrwalonym orzecznictwie sądownoadministracyjnym uznaje się, że dokonywanie modyfikacji regulacji ustawowych przez przepisy gminne stanowi istotne naruszenie prawa. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co prowadzi do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. m. in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r. - II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992r. - II SA 99/92; z dnia 20 sierpnia 1996 r. - SA/Wr 2761/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r. - III RN 40/00, OSNP 2001/13/424; a także wyrok NSA z dnia 6 października 2015r. - II OSK 1519/15).

Zgodnie z § 2 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy postanowiła, iż: „*Wymiar i zakres przyznanych usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych ustala pracownik socjalny na*

podstawie wywiadu środowiskowego przeprowadzonego w miejscu zamieszkania osoby oraz w oparciu o ocenę możliwości zapewnienia pomocy świadczonej przez rodzinę”.

Zgodnie z § 2 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały „*usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przysługują świadczeniobiorcy w miejscu zamieszkania*”.

„Przy przyznawaniu usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi uwzględnia się przewidziane w budżecie na dany rok środki finansowe na realizację zadania” (§ 2 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały).

W ocenie organu nadzoru również powyższe postanowienia zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia udzielonego radzie gminy. Jak wspomniano na wstępie rada gminy podejmując akty prawa miejscowego na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Jednocześnie należy zauważyć, iż takie sformułowanie powyższych przepisów stoi w sprzeczności z zasadami postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny (§ 1). Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania (§ 2).

Procedura administracyjna przewiduje zatem szeroki zakres środków dowodowych. O skorzystaniu z nich będzie decydował Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w toku prowadzonego przez siebie postępowania.

Należy także wskazać, iż o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. 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.

W § 2 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały przyjęto, iż „*Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przyznawane są w drodze decyzji administracyjnej określającej w szczególności: a) koszt jednej godziny usługi opiekuńczej lub specjalistycznej usługi opiekuńczej z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, b) wysokość odpłatności, którą ponosi świadczeniobiorca ze wskazaniem sposobu jej wniesienia, d) liczbę godzin świadczonych usług*”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Rada gminy nie jest uprawniona do ustalania obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej.

Zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

W Kodeksie postępowania administracyjnego ustawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej.

Wobec tego należy stwierdzić, iż wskazana regulacja § 2 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, a ponadto narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały, bowiem wydając decyzję działa w oparciu o przepisy ustawy o pomocy społecznej oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.

Stanowisko takie wyraził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 302/13) stwierdzając, że: „*Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do wydawania przez organ samorządu terytorialnego uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej albo wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Obligatoryjne elementy decyzji administracyjnych określa art. 107 k.p.a. (..)*”.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/143/21 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Stary Zamość
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Stary Zamość