



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 marca 2015 r.

Poz. 1114

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.150.7.2015.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 6 marca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdza nieważność

uchwały nr V/19/2015 Rady Gminy Wińsko z dnia 30 stycznia 2015 roku w sprawie ustalenia 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.

uzasadnienie

Rada Gminy Wińsko dniu 30 stycznia 2015 roku podjęła uchwałę nr V/19/2015 w sprawie ustalenia 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.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 9 lutego 2015 roku.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jej § 3 ust. 1 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), czego konsekwencją jest podjęcie całej uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Dodatkowo organ nadzoru stwierdził podjęcie przez Radę Gminy:

- § 1 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały oraz § 1 ust. 3 załącznika do uchwały we fragmencie „w innych, szczególnie uzasadnionych przypadkach” z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej,

- § 2 ust. 1 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 102 ustawy o pomocy społecznej,

- § 2 ust. 1 załącznika do uchwały we fragmencie „ w drodze decyzji administracyjnej” z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej,

- § 2 ust.1 załącznika do uchwały we fragmencie „przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej” z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art.110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej,

- § 2 ust.1 załącznika do uchwały we fragmencie „w oparciu przeprowadzony wywiad środowiskowy” uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej,

- § 2 ust.2 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art.14 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz.267 ze zm.),

- § 2 ust.3 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art.50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej i § 2 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych. (Dz. U. Nr 189, poz. 1598 z późn. zm.),

- § 2 ust.4 zdanie 1 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art.50 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej),

- § 2 ust.4 zdanie 2 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art.50 ust. 5 i 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej,

- § 2 ust.5 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej,

- § 5 ust.1 załącznika do uchwały we fragmentach „ w uzasadnionych przypadkach” oraz „w szczególności” z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej,

- § 5 ust.2 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 50 ust. 6 w związku z art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej.

Podjmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy działała na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy, zawierającego upoważnienie do określenia w drodze uchwały rady gminy 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. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności regulacji.

W § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy Wińsko zamieściła tabelę, zgodnie z którą dokonano (wyrażonych w procentach) ustaleń o wysokości odpłatności za usługi. Procentową wysokość odpłatności uzależniono od dochodu osoby samotnie gospodarującej albo osoby w rodzinie w odniesieniu do kryterium określonego w art. 8 ustawy o pomocy społecznej według podziału: 1) do 100, 2) 101 -150, 3) 151 – do 200, 4) 201- 250, 5) 251-300, 6) powyżej 300.

Tak przedstawiony podział nie ma charakteru wyczerpującego. Podane liczby stanowią wartość procentową, którą należy odnosić do kryterium z art. 8 ustawy o pomocy społecznej, należy zatem stwierdzić, że poza zakresem regulacji znalazły się sytuacje, w których dochód osoby lub rodziny w odniesieniu do kryterium określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zawiera się w przedziałach: 1) powyżej 100% do 101%, 2) powyżej 150% do 151 % 3) powyżej 200% do 201%, 4) powyżej 250% do 251%.

Odnosnie rozpatrywanego tu zapisu (tabela) należy stwierdzić, iż uchwała w sposób wadliwy realizuje normę kompetencyjną nakazującą określić zasady odpłatności. We wskazanych sytuacjach nie można bowiem ustalić w jakiej części w stosunku do ceny jednej godziny usług należy ponieść odpłatność. Wątpliwe jest nawet to, czy w oparciu o kwestionowaną uchwałę, w takich sytuacjach odpłatność byłaby w ogóle konieczna. Tym bardziej, że zgodnie z § 3 ust. 3 załącznika do uchwały: Opłata za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze stanowi iloczyn kosztu jednej godziny usług, o których mowa w ust. 2, wskaźnika odpłatności, o którym mowa w ust. 1 oraz liczby godzin świadczonych usług w ciągu miesiąca.

Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego. Do podstawowych standardów zalicza się – stanowiący zasadę konstytucyjną – warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203).

Sposób regulacji § 3 ust. 1 uchwały 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 ich nieważności. Przedmiotowa regulacja jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, a ponadto narusza przepis kompetencyjny z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazane wyżej naruszenia prawa powodują, że – w oparciu o analizę porównawczą delegacji ustawowej zawartej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej z przepisami uchwały – stwierdzić należy, iż uchwała nie jest prawidłową realizacją kompetencji ustawowej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości. Realizując dyspozycję przepisu z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, organ stanowiący gminy nie może bowiem pominąć regulacji zasad odpłatności za usługi.

Jeżeli zaś organ stanowiący nie realizuje w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, LEX nr 381693).

Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że realizacja kompetencji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wymaga wydania jednego aktu, wyczerpującego tematykę przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, aby adresat zawartych w nim norm mógł na tej podstawie w sposób nie budzący wątpliwości ustalić zakres swych praw i obowiązków. Jeżeli zaś organ stanowiący nie realizuje obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r. (II SA/Op 480/07) pominięcie przez radę któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenia prawa w przedmiotowej uchwale.

Zgodnie z § 1 ust. 1 załącznika do uchwały Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wińsku świadczy pomoc w formie usług opiekuńczych mieszkańcom gminy Wińsko, którzy z powodu wieku, choroby lub innych uzasadnionych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione. Dodatkowo w § 1 ust. 2 załącznika do uchwały Rada uregulowała szczegółowo krąg osób, którym mogą być przyznane usługi opiekuńcze. Ponadto zgodnie z § 1 ust. 3 załącznika do uchwały: pomoc w formie usług opiekuńczych może być przyznana w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach w zależności od możliwości zabezpieczenia usług przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wińsku oraz od możliwości finansowych Ośrodka. Zdaniem organu nadzoru wskazane przepisy uchwały stanowią wykroczenie poza kompetencję przypisaną organowi stanowiącemu gminy przez art. 50 ust. 6 ustawy. Rada, jak wyżej wyjaśniono, 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 prerogatywa Rady do ustalania kręgu osób, którym przysługują usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze, a tym bardziej do wskazywania, że pomoc w drodze wyjątku może być także przyznana „w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Rada, stanowiąc powyższą regulację istotnie naruszyła art. 50 ust. 1 i 2 ustawy, w którym sam ustawodawca wskazał komu mogą być przyznane usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi

opiekuńcze : 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 (ust. 1). 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 (ust. 2).

W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Zgodnie z § 2 ust. 1 załącznika do uchwały: usługi opiekuńcze przyznawane są w drodze decyzji administracyjnej przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wińsku na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby za zgodą osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby za zgodą osoby zainteresowanej bądź pracownika socjalnego, w oparciu o przeprowadzony wywiad środowiskowy.

Należy wskazać, że kwestie zawarte w cytowanym przepisie należą do materii ustawowej i są regulowane ustawami prawa materialnego i procesowego. Należy tu wskazać przede wszystkim art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Wskazywanie w uchwale stanowiącej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, w jakiej formie mają być załatwiane sprawy, których uchwała ta dotyczy jest wykroczeniem poza zakres upoważnienia ustawowego. Podobnie jak regulacja kwestii na czyj wniosek mogą być przyznane usługi opiekuńcze – zgodnie z art. 102 ustawy o pomocy społecznej: 1. Świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. 2. Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu. Ponadto Organ Nadzoru zwraca uwagę, że o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już prawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że 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.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które zostały unormowane już przez samego ustawodawcę. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego.

Zgodnie z § 2 ust. 2 załącznika do uchwały: „Decyzja określa zakres, czasookres i miejsce świadczenia usług opiekuńczych, wysokość odpłatności oraz termin i miejsce dokonywania opłaty za świadczone usługi”.

Zestawiając powyższe z normą kompetencyjną przyjętą przez ustawodawcę należy poczynić następujące uwagi. W upoważnieniu nie ma mowy o tym, że organ uchwalodawczy mógłby w jakikolwiek sposób wpływać na treść decyzji administracyjnej.

Nie należy zapominać, że elementy składowe decyzji z zakresu pomocy społecznej są określone w ustawie z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa ta ma zastosowanie do spraw z zakresu pomocy społecznej zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej. W świetle postanowień art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzja administracyjna zawiera: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Ponadto w odniesieniu do decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie

o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Na podmiocie wydającym decyzję ciąży obowiązek, w ramach procesu stosowania prawa, konkretyzacji norm abstrakcyjnych i generalnych. Materializuje się to załatwieniem konkretnej i indywidualnej sprawy. Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ stanowiący uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (J. Borkowski w: Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2002 r. s. 490) albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Takiego umocowania nie można w żadnym wypadku domniemywać, ani go konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można natomiast wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (zapatrywanie zaczerpnięte z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 26/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Rada Gminy nie posiada kompetencji do ustalania, czy wręcz narzucania, obligatoryjnych elementów decyzji. Takie działanie stanowi bowiem niebudzące wątpliwości przekroczenie kompetencji własnej a zarazem ingerencję w uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami. Dopiero podmiot uprawniony do wydawania tego rodzaju aktów, bazując na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzuje prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej oraz świadczeniobiorców.

Zgodnie z § 2 ust. 3 załącznika do uchwały: do przyznania pomocy w formie specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, niezbędne jest zaświadczenie lekarskie, które określa liczbę godzin oraz zakres świadczonych usług. Zdaniem Organu Nadzoru Rada Gminy nie ma upoważnienia do rozstrzygania kwestii, kiedy do przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych jest niezbędne zaświadczenie lekarskie, gdyż ta problematyka została już uregulowana w przepisach wyższego rzędu. Zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej: usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Z regulacji powyższej wynika, iż posiadanie zalecenia lekarskiego jest niezbędne jedynie przy ubieganiu się o świadczenie jednego konkretnego rodzaju usługi, a mianowicie pielęgnacji. W przypadku specjalistycznych usług opiekuńczych ich rodzaje zostały określone w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych. W § 2 pkt 3 lit. a rozporządzenia przewidziano rehabilitację fizyczną i usprawnianie zaburzonych funkcji organizmu w zakresie nieobjętym przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135, z późn. zm.) zgodnie z zaleceniami lekarskimi lub specjalisty z zakresu rehabilitacji ruchowej lub fizjoterapii. Wykładnia tego przepisu wskazuje, że jest to jedyny rodzaj specjalistycznych usług, które powinny być przyznawane obligatoryjnie we współpracy z lekarzem bądź specjalistą z zakresu rehabilitacji ruchowej lub fizjoterapii.

Na marginesie należy wskazać, że do specjalistycznych usług opiekuńczych została zaliczona między innymi pomoc mieszkaniowa, w tym: a) w uzyskaniu mieszkania, negocjowaniu i wnoszeniu opłat, b) w organizacji drobnych remontów, adaptacji, napraw, likwidacji barier architektonicznych, c) kształtowanie właściwych relacji osoby uzyskującej pomoc z sąsiadami i gospodarzem domu; (§ 2 pkt 4 rozporządzenia).

W ocenie Organu Nadzoru wymóg aby oceny tego rodzaju potrzeb świadczeniobiorcy poprzez wydanie zaświadczenia dokonał lekarz, a nie np. pracownik socjalny, jest w praktyce nie do realizacji. Lekarz nie ma tu bowiem oceniać stanu zdrowia pacjenta, tylko jego aktualną sytuację życiową oraz relacje z otoczeniem, do czego oczywiście nie ma ani kompetencji ani odpowiednich narzędzi.

W § 2 ust. 4 załącznika do uchwały Rada Gminy zapisała: usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację (dotyczy tylko specjalistycznych usług opiekuńczych z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Szczegółowy zakres wykonywania czynności określa Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wińsku.

Również podejmując powyższy przepis rada zmodyfikowała przepisy ustawowe. Zgodnie z art. 50 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej: usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem (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 (ust. 4). Zgodnie zaś z art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej: ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.

Należy uznać, że Rada nie posiada uprawnień do odrębnego definiowania i konkretyzowania elementów składających się na wykaz czynności w ramach wykonywania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Powyższa materia znajduje swoje unormowanie w przepisach prawnych rangi ustawowej. Tak więc, nie może wynikać z aktu prawa miejscowego, tj. aktu niższej rangi w hierarchii źródeł prawa. Zakres usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z uwagi na brak wyraźnego upoważnienia ustawowego, nie może być modyfikowany w treści uchwały podjętej na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy. Tymczasem Rada wbrew brzmieniu przepisów ustawy zakwalifikowała zaleconą przez lekarza pielęgnację do specjalistycznych usług opiekuńczych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 637/04) orzekł: że 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."

Uchwalając § 2 ust. 4 załącznika do uchwały Rada zmodyfikowała również art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia, tymczasem Rada Gminy w Wińsku stwierdziła tylko, że szczegółowy zakres czynności określa Kierownik GOPS. Tym samym Rada nie tylko zawężyła zakres koniecznych ustaleń, ale także wskazała, że jedyną osobą właściwą do ich podjęcia jest Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wińsku. Tymczasem zgodnie z art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej: wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy (ust. 7). Upoważnienie, o którym mowa w ust. 7, może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej (ust. 8). Brzmienie cytowanego przepisu jest jednoznaczne: decyzje z upoważnienia wójta oprócz kierownika ośrodka pomocy społecznej mogą również wydawać inne osoby. Oznacza to, że Rada zamieszczając w treści przedmiotowej uchwały ww. regulację, naruszyła w sposób istotny uprawnienia Wójta oraz działała bez upoważnienia ustawowego do stanowienia w tym zakresie.

Należy przy tym wskazać, że Kierownik GOPS został wskazany jako jedyna osoba upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych również w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały oraz § 5 ust. 2 załącznika do uchwały, czyli również te fragmenty uchwały należy uznać w powyższym zakresie za naruszające prawo w sposób istotny.

Zgodnie z § 2 ust.5 załącznika do uchwały: Usługi opiekuńcze wykonują opiekunki zatrudnione przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wińsku na podstawie umowy zlecenia lub inny podmiot wyłoniony w drodze przetargu ustawy Pzp z dnia 29 stycznia 2004 r. W ocenie Organu Nadzoru regulacja § 2 ust.5 załącznika do uchwały dotyczy wyłącznie kwestii wykonywania usługi oraz wewnętrznej organizacji Ośrodka Pomocy Społecznej w Wińsku, czyli materii nie objętej upoważnieniem art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Rada regulując w § 5 ust.1 załącznika do uchwały warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, użyła określenia „w uzasadnionych przypadkach” oraz „w szczególności”. W ocenie organu nadzoru takie zapisy w sposób istotny naruszają prawo. Regulacja ta dopuszcza wprowadzenie innych, nie wskazanych w uchwale przypadków, które będą umożliwiały zwolnienie z ponoszenia opłat, a to stoi w sprzeczności z treścią udzielonego Radzie Gminy upoważnienia do podjęcia uchwały. W art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wyraźnie wskazuje się, że to organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki zwolnienia od opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Uchwała taka, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnego wniosku w tej sprawie i wydanej później decyzji.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz