



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-O.4131.17.1.2011.LP

Warszawa, dnia 6 czerwca 2011r.

Rada Miasta Ostrów Mazowiecka
ul. 3 Maja 66
07-300 Ostrów Mazowiecka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974. Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675 oraz z 2011r. Nr 21, poz. 113)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Ostrów Mazowiecka Nr VI/35/2011 z dnia 29 kwietnia 2011r. *w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat jak również trybu ich pobierania, wysokości, warunków i trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie oraz zasad zwrotu wydatków za usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe.*

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2011r. Rada Miasta Ostrów Mazowiecka podjęła uchwałę Nr VI/35/2011 *w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat jak również trybu ich pobierania, wysokości, warunków i trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie oraz zasad zwrotu wydatków za usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 9 maja 2011r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała art. 18 ust. 2 punkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 43 ust. 10, art. 50 ust. 6 i art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004r. *o pomocy społecznej* (Dz. U. z 2009r., Nr 175, poz. 1362 ze zm.).

W toku kontroli legalności uchwały Nr VI/35/2011 organ nadzoru stwierdził, iż Rada Miasta Ostrów Mazowiecka naruszyła art. 43 ust. 10, art. 50 ust. 6 oraz art. 96 ust. 4 ustawy

z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej. Poszczególne istotne naruszenia prawa przedstawiają się w sposób następujący.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta unormowała zagadnienia dotyczące usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych. Podstawę prawną podjęcia uchwały w powyższym zakresie stanowi art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, który brzmi: *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.* W § 1 ust. 1 uchwały (w punktach od 1 do 6) Rada Miasta określiła zakres usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych. W § 1 ust. 2 i 3 unormowano natomiast zakres podmiotowy poprzez określenie osób, wobec których stosuje się powyższe usługi. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż Rada Miasta nie jest wyposażona w kompetencje do regulowania kwestii określonych w § 1 ust. od 1 do 3 uchwały. Umieszczenie ich w uchwale jest wykroczeniem poza zakres delegacji ustawowej ujętej w art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, oraz stanowi istotne naruszenie prawa. Stanowisko powyższe potwierdza również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 lutego 2006r., w którym orzeczono, iż: *norma kompetencyjna zawarta w art. 50 ust. 6 u.p.s. powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. Wskazują one, że upoważnienie rady gminy obejmuje określenie: 1) szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi); 2) szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat; 3) trybu ich pobierania. W ramach tak wytyczonego upoważnienia rady mieści się zatem 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. Oznacza to, że przepis ten nie zawiera normy kompetencyjnej upoważniającej radę gminy do konkretyzowania i specyfikacji rodzaju czynności wykonywanych w ramach świadczonych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych (IV SA/Wr 637/04).* Należy również podkreślić, iż kwestię unormowane w § 1 ust. od 1 do 3 uchwały dotyczą zakresu podmiotowego i przedmiotowego unormowanego już w art. 50 ust. od 1 do 4 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z ustalonym poglądem orzecznictwa sądowoadministracyjnego powtarzanie w uchwałach przepisów ustawowych (w sposób dosłowny lub zmodyfikowany) stanowi istotne naruszenie prawa, por. wyrok SN z 6 kwietnia 2001r. (III RN 87/00), wyroki NSA z 16 czerwca 1992r. (II SA 99/92) i 28 lutego 2003r. (I SA/Lu 882/02) oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 12 lutego 2004r. (II SA/Wr 1235/03).

W § 1 ust. 5 uchwały stwierdzono, iż tryb pobierania opłat określa się w drodze decyzji przyznającej usługi opiekuńcze. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż powyższy przepis uchwały nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej. Art. 50 ust. 6 określa bowiem, iż tryb pobierania opłat określa rada gminy w drodze uchwały. W ocenie organu nadzoru unormowanie ujęte w § 1 ust. 5 uchwały posiada charakter subdelegacji, a więc dalszego przekazania upoważnienia do wydania aktu wykonawczego (lub jego części). W polskim systemie prawnym, zgodnie z art. 92 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), funkcjonuje zakaz praktyki subdelegacji. Konsekwencją rozwiązania ujętego w § 1 ust. 5 jest przeniesienie kompetencji Rady Gminy na inny podmiot oraz zmiana formy aktu prawnego (decyzja administracyjna o charakterze indywidualnym zamiast generalnej uchwały rady gminy), do których to czynności brak jakichkolwiek podstaw prawnych. W wyroku z dnia 17 stycznia 2007r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdza, iż opisany powyżej zabieg prawny *jest niedopuszczalną subdelegacją uprawnień prawotwórczych rady na organy właściwe do*

wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (II SA/GI 629/06).

W § 1 ust. 7 uchwały unormowano problematykę zwolnienia z ponoszenia opłat za usługi określając, iż: *w szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek świadczeniobiorcy kierownik miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej może zwolnić od ponoszenia opłat za usługi częściowo lub całkowicie*. Organ nadzoru stwierdza, iż powyższe unormowanie nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej ujętej w art. 50 ust. 6 ustawy, który to artykuł zobowiązuje radę do określenia szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Brak wypełnienia ustawowej delegacji przez radę gminy (w całości lub części) w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 2 ust. 2 unormowano problematykę zakupu gorących posiłków. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż powyższa regulacja wypełnia przesłanki istotnego naruszenia prawa, ponieważ jest niejasna i nieprecyzyjna, co może przyczynić się do powstania wątpliwości interpretacyjnych w toku stosowania uchwały. Brak jest możliwości nie budzącego wątpliwości wskazania adresata normy oraz wzoru postulowanego zachowania (dyspozycji normy). W wyroku z dnia 24 września 2008r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdza: *wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa* (III SA/Wr 358/08). Ponadto powyższa regulacja nie spełnia wymogów jasności systemu prawa oraz zasad poprawnej legislacji wywiedzionych przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 *Konstytucji* (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2000r. Kp 9/09 oraz z dnia 11 stycznia 2000r. K 7/99). Należy również podkreślić, iż żaden z przytoczonych w podstawach prawnych uchwały przepisów nie uprawnia rady gminy do osobnego normowania problematyki zakupu posiłków. Unormowania zawarte w § 2 ust. 2 i 3 zostały więc podjęte bez podstawy prawnej i tym samym istotnie naruszają prawo.

W § 3 Rada Miasta unormowała problematykę pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie się. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż unormowania § 3 ust 1 i 2 dotyczące podmiotowego i przedmiotowego zakresu pomocy dotyczą zagadnienia unormowanego już przepisami ustawy o pomocy społecznej, tj. w art. 43 ust. 1 i 2, co zgodnie z argumentacją przytoczoną powyżej, a dotyczącą § 1 ust. od 1 do 3 uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 3 ust. 4 Rada Miasta zamieściła przepis określający, iż osobom oraz rodzinom, które nie spełniają warunku dochodowego określonego w art. 8 ustawy *o pomocy społecznej* może być przyznana pod warunkiem zwrotu części lub całości świadczenia pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie się. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż żaden z przepisów ustawowych stanowiących postawę prawną przedmiotowej uchwały (art. 43 ust. 10, art. 50 ust. 6 oraz art. 96 ust. 4 ustawy *o pomocy społecznej*) nie upoważnia Rady do normowania powyższego zagadnienia, które ponadto jest już objęte zakresem normowania artykułu 96 ust. 2 ustawy. Powyższe uwagi odnoszą się również do § 4 ust. 1 uchwały dotyczącego pomocy pieniężnej w formie zasiłku celowego i okresowego. Opisane powyżej naruszenie prawa będące wykroczeniem poza ramy ustawowej delegacji jak również wkraczające w zakres unormowany ustawowo posiada w ocenie organu nadzoru charakter istotny.

§ 3 ust. 5 uchwały stwierdza: *w decyzji o przyznaniu zasiłku celowego określa się (...) sposób zwrotu*. Z uwagi na fakt, iż w stosunku do pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie się Rada Miasta nie określiła zasad zwrotu wydatków zgodnie z dyspozycją art. 96 ust. 4 ustawy *o pomocy społecznej*, organ nadzoru stoi na stanowisku, że unormowanie zawarte w § 3 ust. 5 stanowi subdelegację kompetencji Rady Miasta. Powyższa nieprawidłowość, zgodnie z argumentacją przytoczoną w związku z § 1 ust. 5 uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc pod uwagę unormowania uchwały należy stwierdzić, iż Rada Miasta nie wypełniła w całości delegacji ustawowej zawartej w art. 96 ust. 4 ustawy *o pomocy społecznej*, który brzmi w sposób następujący: *rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących*

w zakresie zadań własnych. Wspomniany powyżej art. 96 ust. 2 określa, że: wydatki na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 16 lutego 2006r. orzekł, iż: pod pojęciem zasad zwrotu wydatków z pomocy społecznej kryje się określenie podmiotów zobowiązanych do zwrotu, wskazanie kryteriów, w oparciu o które ma ten zwrot nastąpić i w jakiej części (IV SA/Wr 599/04). Wskazane w wyroku elementy zostały jedynie częściowo zrealizowane w § 2 ust. 1 uchwały w odniesieniu do pomocy rzeczowej oraz w § 4 ust. od 2 do 3 w odniesieniu do zasiłku celowego i okresowego.

Wskazać również należy, iż Rada Miasta normując w jednym akcie prawnym zagadnienia dotyczące trzech odrębnych przepisów zawierających delegacje ustawowe (art. 43 ust. 10, art. 50 ust. 6 oraz art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej) nie dokonała wyodrębnienia zagadnień w osobne jednostki (działy) redakcyjne. Wyraźne wydzielenie poszczególnych zagadnień mogłoby uczynić przedmiotową uchwałę (będącą aktem prawa miejscowego) bardziej klarowną, jednoznaczną oraz zrozumiałą dla odbiorców, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), por również uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubelskiego z dnia 10 grudnia 2010r. nr NK.II.0911/378/10.

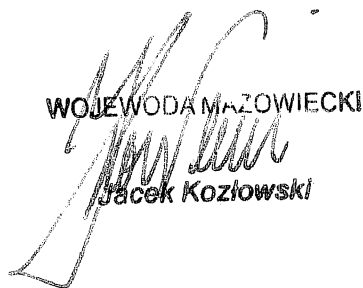
Mając na uwadze opisane powyżej przypadki istotnego naruszenia prawa organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

Z uwagi na fakt, iż wymienione wyżej przepisy naruszające prawo dotyczą istotnej części przedmiotowej uchwały, która bez nich staje się niekompletna (nie zawiera wszystkich zagadnień przekazanych przez ustawodawcę do unormowania w uchwale) organ nadzoru stwierdza jej nieważność w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem organu, który zaskarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:
1) Adresat
2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski