



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 10 czerwca 2015 r.

Poz. 2552

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.107.5.2015.JB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 28 maja 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

§1, §3, §4 oraz §5 uchwały Rady Gminy w Platerówce Nr V/24/15 z dnia 22 kwietnia 2015 roku w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej.

#### **UZASADNIENIE**

Na sesji w dniu 22 kwietnia 2015 roku, działając na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy z dnia z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015, poz. 163 ze zm.), Rada Gminy w Platerówce podjęła uchwałę w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej.

Stosownie do treści art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wójt Gminy Platerówka pismem znak: OR. 0711.5.2015 za pomocą elektronicznej platformy usług administracji publicznej przedłożył Wojewodzie Dolnośląskiemu podjętą uchwałę. Uchwała wpłynęła w dniu 28 kwietnia 2015 roku.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, stwierdzono podjęcie:

- §1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.) polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie i określeniu kręgu podmiotów uprawnionych do świadczeń przewidzianych w ustawie,
- §3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, art. 7 i art. 94 Konstytucji polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie i uregulowaniu odstąpienia od zwrotu wydatków za udzielone świadczenia,
- §4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, art. 7 i art. 94 Konstytucji polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie i odesłanie do uregulowań decyzji administracyjnej określającej tryb i termin zwrotu należności oraz modyfikacji art. 104 ust. 1 w zw. z art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej polegającym na przyjęciu, iż decyzja o przyznaniu świadczenia zawiera również elementy określające zwrot tego świadczenia,
- §5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej polegającym na zmodyfikowaniu katalogu ulg do zastosowania, których upoważniony jest właściwy organ w ramach prowadzonego postępowania,

- §5 pkt 4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 94 Konstytucji w zw. z art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej polegającym na przekroczeniu przyznanego Radzie upoważnienia i przekazanie Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Platerówce kompetencji do określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej.

I. Podstawę prawną podjętej uchwały stanowi art. 96 ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, stosownie do którego rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej: usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe – będących w zakresie zadań własnych.

Rada stosownie do upoważnienia ustawowego zasady te w przedmiotowej uchwale określiła. Jednakże poszczególne zapisy uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, a mianowicie: §1, §3, §4 uchwały zostały podjęte z naruszeniem przyznanej radzie kompetencji oraz dodatkowo modyfikują przepisy ustawowe, a §5 uchwały modyfikuje przepis ustawowy i jednocześnie w pkt 4 wykracza poza zakres udzielonego Radzie upoważnienia.

Stosownie do treści §1 uchwały *„osobom samotnie gospodarującym oraz rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, których dochód przekracza kwotę kryterium dochodowego określonego zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej mogą być przyznane pod warunkiem zwrotu: usługi, pomoc rzeczowa, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe oraz zasiłki celowe na zasadach określonych niniejszą uchwałą.”*

W ocenie Organu Nadzoru, Rada nie została upoważniona do określenia w przedmiotowej uchwale kręgu podmiotów uprawnionych do świadczeń przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej udzielonych pod warunkiem zwrotu takich jak: usługi, pomoc rzeczowa, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe oraz zasiłki celowe. Ustawodawca upoważnił Radę jedynie do określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. Stanowi o tym art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wskazujący, iż 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. Ust. 2 tego przepisu stanowi natomiast, 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. Zatem zakres przedmiotowy uchwały powinien określać zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, w przypadku przekroczenia przez osobę korzystającą ze świadczeń z pomocy społecznej kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazać należy, że ustawa o pomocy społecznej określa katalog osób, którym przysługują świadczenia o charakterze pieniężnym oraz o charakterze niepieniężnym oraz przesłanki, których zaistnienie stanowi podstawę do udzielenia świadczeń pomocy społecznej (przy czym decyzja o przyznaniu świadczenia ma charakter uznaniowy). Gdy chodzi o świadczenia o charakterze pieniężnym, to ustawa wskazuje w art. 8 ust. 1, iż prawo to przysługuje: 1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 461 zł, 2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 316 zł, 3) rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Jednocześnie ustawodawca zastrzega, iż konieczne jest wystąpienie co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej. Dodatkowo, gdy chodzi o każdy rodzaj pomocy przewidzianej w ustawie, ustawodawca określa szczegółowe regulacje dotyczące tej pomocy, i są one unormowane: w art. 38 ustawy (zasiłek okresowy), art. 39 i art. 40 ustawy (zasiłek celowy), art. 50 i art. 51 ustawy (usługi opiekuńcze). Brak zatem podstaw prawnych do regulowania tej materii w uchwale.

Stosownie do art. 7 Konstytucji organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poza tym stosownie do 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zatem, podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący 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 zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Wskazać również należy, że zgodnie z §135, §136, §137 w zw. z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002, Nr 100, poz. 908 ze zm.) w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, a jednocześnie nie powtarza się, ani nie zamieszcza przepisów niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.

W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie nieważności §1 uchwały.

II. Podejmując §3, §4 uchwały Rada również wykroczyła poza zakres udzielonego jej upoważnienia.

W § 3 uchwały Rada uregulowała odstępianie od żądania zwrotu wydatków za udzielone świadczenia. Stosownie do treści tego przepisu w *przypadku udzielenia osobie lub rodzinie wsparcia w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych odstępuje się od żądania zwrotu wydatków za ww. świadczenia jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 150 % kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.*

Mocą §4 uchwały postanowiono że *należności do zwrotu winny być zwrócone w trybie i terminie określonym w decyzji administracyjnej przyznającej określoną pomoc społeczną.*

Jak już wskazano w rozważaniach poczynionych powyżej, stosownie do art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, rada zobowiązana została do uregulowania zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. Określenie zasad zwrotu oznacza wskazanie przyczyn, okoliczności uzasadniających zwrot udzielonej pomocy. Ponadto zgodnie ze słownikiem języka polskiego „zasada” jest definiowana jako: 1) „to na czym się coś zasadza, opiera; podwalina, oparcie, fundament”; 2) „reguła norma postępowania, prawa podstawowe” (Słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 1242). Pod pojęciem zasad zwrotu wydatków z pomocy społecznej kryje się określenie kryteriów, w oparciu o które ma ten zwrot nastąpić i w jakiej części (por.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 599/04). Akt prawa miejscowego ustanowiony w wykonaniu art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej ma być zatem podstawą, w oparciu o którą będzie procedować właściwy organ oraz decydować w przedmiocie zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Organu Nadzoru odstępianie od żądania zwrotu wydatków za świadczenia, o których mowa w §3 nie stanowi zasad zwrotu wydatków bowiem zasady zwrotu to kryteria zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. W oparciu o tę uchwałę, właściwy organ uprawniony jest do żądania zwrotu udzielonego świadczenia. Odstąpienie od żądania zwrotu stanowi formę ulgi do stosowania której uprawniony jest organ, który wydał decyzje w sprawie zwrotu należności. Organ ten w toku zindywidualizowanego postępowania dokonuje oceny okoliczności faktycznych uzasadniających zastosowanie jednej z ulg przewidzianych przez ustawodawcę. Stanowi o tym art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej stosownie do którego „w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty”. Zatem to organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności jest właściwy do zastosowania jednej z ulg przewidzianych w tym przepisie, w tym

również do odstąpienia od żądania zwrotu wydatków za udzielone świadczenia. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Rada Gminy Platerówka nie jest podmiotem uprawnionym do wskazywania przypadków uzasadniających odstąpienie od żądania zwrotu wydatków za udzielone świadczenia. Nie jest zatem upoważniona do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale. Powyższe świadczy o tym, że §3 uchwały został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

W ocenie Organu Nadzoru również odesłanie do uregulowań decyzji administracyjnej w sprawie przyznania świadczenia przewidziane w §4 uchwały nie może zostać zaliczone do zasad zwrotu wydatków z pomocy społecznej. W związku z tym uznać należy, że przepisy te zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Niezależnie od powyższego, odnosząc się do §4 uchwały, który w zakresie trybu i terminu zwrotu wydatków odsyła do decyzji administracyjnej w sprawie przyznania świadczenia, wskazać należy, że taka konstrukcja jest niedopuszczalna. Wynika z niej bowiem przyznanie świadczeń oraz elementy związane ze zwrotem tego świadczenia określa jedna decyzja administracyjna. Tymczasem przepisy ustawy przewidują wydanie decyzji administracyjnej w sprawie przyznania świadczenia art. 106 ust. 1 ustawy oraz decyzji w sprawie jego zwrotu (art. 104 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy). Z tego względu uznać należy, iż §4 dokonał modyfikacji przepisów ustawowych tj. art. 104 ust. 1 w zw. z art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

III. Zgodnie z §5 uchwały „w szczególnie uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza w sytuacji, gdy żądanie zwrotu wydatków za udzielone świadczenie w całości stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub niweczyłoby skutki udzielonej pomocy, Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Platerówce na wniosek osoby zainteresowanej lub pracownika socjalnego może: 1) odstąpić od żądania takiego zwrotu, 2) odroczyć termin płatności wymaganej należności, 3) rozłożyć spłatę należności na raty, 4) określić zasady zwrotu na korzystniejszych warunkach niż wynika to z § 2 niniejszej uchwały.

W ocenie Organu Nadzoru §5 uchwały stanowi modyfikację art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, stanowiącego, że „w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty”.

Porównując treść obu przepisów ustawowego i przedmiotowej uchwały stwierdzić należy, że Rada określając katalog ulg, które mogą być stosowane w konkretnym przypadku przez właściwy organ, po pierwsze pominęła umorzenie kwoty nienależnie pobranej przez właściwy organ, a po drugie upoważniła organ do określenia zasad zwrotu na korzystniejszych warunkach niż wynika to z §2 uchwały.

Ustawodawca wskazał, w treści art. 104 ust. 4 ustawy, że w przypadkach szczególnie uzasadnionych można odstąpić od żądania zwrotu świadczenia, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty. Tymczasem Rada Gminy w Platerówce dopuściła jedynie możliwość odstąpienia od żądania zwrotu wydatków, odroczenie terminu płatności wymaganej należności, rozłożenie spłaty należności, a ponadto upoważniła organ do określenia zasad zwrotu na korzystniejszych warunkach niż wynika to z §2 uchwały.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Poza tym to w przedmiotowej uchwale Rada ma określić w sposób szczegółowy i kompleksowy zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. Nie może zatem przekazywać tej kompetencji Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (§5 pkt 4 uchwały). W ocenie Organu Nadzoru zapis ten stanowi wyraz przekroczenia udzielonej Radzie kompetencji. Rada została bowiem uprawniona do uregulowania tej materii w przedmiotowej uchwale. Wskazać należy, że stosownie do treści 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. Zatem podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący 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 zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”. Niezależnie od powyższego, na marginesie wskazać należy, że to wójt stosownie do treści art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. Zatem Rada nie ma kompetencji do ingerowania w kompetencje Wójta we wskazanym zakresie.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że §5 pkt 4 uchwały w sposób istotny narusza prawo.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*