



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 listopada 2015 r.

Poz. 5040

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.97.9.2015.JB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 5 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§3 oraz §4 uchwały Rady Gminy Olawa Nr XIV/72/2015 z dnia 30 września 2015 roku w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej przyznanych pod warunkiem zwrotu osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 września 2015 roku, działając na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015, poz. 163 ze zm.), Rada Gminy w Oławie podjęła uchwałę Nr XIV/72/2015 z dnia 30 września 2015 roku w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej przyznanych pod warunkiem zwrotu osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 6 października 2015 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, stwierdzono podjęcie:

- §3 uchwały z istotnym naruszeniem: art. 96 ust. 4, 104 ust. 1, ust. 2, ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.) oraz art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) poprzez wykroczenie poza zakres udzielonego Radzie upoważnienia,
- §4 uchwały z istotnym naruszeniem 96 ust. 4 w zw. z art. 104 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.) oraz art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) poprzez przekroczenie udzielonego Radzie upoważnienia.

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.

Stosownie do treści §3 uchwały „Zwrot wydatków za świadczenia następuje poprzez jednorazową wpłatę należności lub w miesięcznych ratach, przy czym okres spłaty nie może być dłuższy niż 18 miesięcy”.

W ocenie Organu Nadzoru zapis ten wykracza poza zakres udzielonego Radzie upoważnienia do określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że kwestia zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej została uregulowana w sposób szczegółowy w ustawie o pomocy społecznej. Mianowicie według art. 104 ust. 1 ustawy należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Dalsze przepisy zawierają bardziej szczegółowe regulacje w tej materii. Według art. 104 ust. 2 ustawy w przypadku posiadania uprawnień do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej kwoty nienależnie pobranych świadczeń pieniężnych podlegają potrąceniu z bieżących wypłat. Wysokość należności, o których mowa w ust. 1, podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej (art. 104 ust. 3 ustawy). Należności, o których mowa w ust. 1, podlegają zwrotowi na rachunek bankowy odpowiednio gminy, powiatu lub samorządu województwa (art. 104 ust. 8 ustawy).

Tymczasem Rada mocą przedmiotowej uchwały wskazała na możliwość zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej bądź poprzez jednorazową wpłatę należności, bądź w miesięcznych ratach, przy czym okres spłaty nie może być dłuższy niż 18 miesięcy. Jednak kwestie te rozstrzygane są w drodze ustawy, a konkretyzowane są w decyzji administracyjnej określającej wysokość należności podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu (art. 104 ust. 3 ustawy).

W granicach upoważnienia ustawowego nie mieści się również ustalanie składników decyzji administracyjnej wydawanej w indywidualnych sprawach. O elementach konstytutywnych decyzji z zakresu pomocy społecznej przesądza ustawa o pomocy społecznej oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (teks jednolity Dz. U. z 2013, poz. 267 ze zm.).

W ocenie Organu Nadzoru norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 96 ust. 4 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 albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji, natomiast, kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można natomiast wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2007 r., sygn.. akt: IV SA/Wr 67/07).

Rada Gminy nie posiada kompetencji do ustalania, w ramach określania zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, obligatoryjnych elementów decyzji. Stanowi to przekroczenie kompetencji ustawowej wyrażonej w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, a zarazem narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały. Podmiot wydający decyzję administracyjną związany jest wyłącznie postanowieniami ustawy o pomocy społecznej i kodeksu postępowania administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Realizując kompetencję 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 naruszenia 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 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 (...).”

Z uwagi na powyższe, zasadne jest stwierdzenie nieważności §3 uchwały.

Stosownie do treści §4 uchwały „W uzasadnionych przypadkach, jeśli dochód na osobę w rodzinie przekracza kwotę kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, można odstąpić od żądania zwrotu części lub całości poniesionego na świadczenie wydatku ze względu na: 1) długotrwałą chorobę i niepełnosprawność, 2) zdarzenie losowe, 3) klęskę żywiołową lub ekologiczną”.

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 wskazanie 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 odstąpienie od żądania zwrotu wydatków za świadczenia, o których mowa w §4 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 decyzję 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.

Przyznana radzie gminy w art. 96 ust. 4 ustawy kompetencja prawodawcza dotyczy określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, nie zaś zasad odstąpienia od żądania takiego zwrotu, o czym stanowi art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Materia spraw uregulowana w obu tych przepisach ustawy jest różna, w konsekwencji nie może być łączona, tym bardziej, że upoważnienie dla rady gminy do podejmowania odpowiednich czynności (podjęcie uchwały) wynika wyłącznie z treści art. 96 ust. 4 ustawy.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Rada Gminy Oława 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 §4 uchwały został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Trzeba również wskazać, że § 4 uchwały dokonuje modyfikacji przepisu ustawowego. Regulacja tego przepisu nie jest bowiem tożsama z art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Uchwała rady gminy nie może jeszcze raz regulować tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, a tym bardziej modyfikować regulacji ustawowych. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie

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 zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przypisów ustawowych stanowi 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).

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.

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