



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2015 r.

Poz. 1910

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.136.30.2015.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 22 kwietnia 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.)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 3 uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy Nr VI/46/2015 z dnia 27 marca 2015 roku w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na zasiłki celowe i zasiłki okresowe przyznanych pod warunkiem zwrotu osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe.

#### **uzasadnienie**

Rada Miejska w Świdnicy na sesji w dniu 27 marca 2015 roku podjęła uchwałę Nr VI/46/15 w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na zasiłki celowe i zasiłki okresowe przyznanych pod warunkiem zwrotu osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2015 roku.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.) w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.; zwanej dalej: „Konstytucją RP”).

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z treścią art. 96 ust. 4 ustawy 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. Z kolei według art. 96 ust. 2 tej ustawy 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. Z kolei kryterium dochodowe zostało określone w art. 8 ust. 1 ustawy.

Jednocześnie mocą § 3 uchwały postanowiono, że: „zwrot wydatków za świadczenia: 1) następuje poprzez jednorazową wpłatę należności, 2) może nastąpić w 18 ratach, 3) winien być dokonany na wskazany w decyzji administracyjnej rachunek bankowy Ośrodka Pomocy społecznej, 4) ma miejsce lub rozpoczyna się, w przypadku zwrotu w ratach, nie później niż 3 miesiące od daty wypłaty świadczenia.

W ocenie Organu Nadzoru uregulowania te wykraczają 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 ściąganiu 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 18 ratach, w tym zwrot ma miejsce lub rozpoczyna się nie później niż 3 miesiące od daty wypłaty świadczenia. 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 (tekst 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 Miejska 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 pryzmat 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 przepisem tym koresponduje §137 w zw. z §143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zgodnie z którym w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy §143 załącznika do Rozporządzenia zapis ten ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego.

Z treści przywołanych przepisów wynika, że niedopuszczalne jest takie działanie organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (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.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”.

W związku z powyższym należało orzec 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 jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 ust. 1 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*