



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 maja 2016 r.

Poz. 2491

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.79.7.2016.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 10 maja 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

#### stwierdzam nieważność

§ 2 uchwały Nr XVIII/130/2016 Rady Gminy Mietków z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na zasiłki okresowe, celowe, pomoc rzeczową przyznane pod warunkiem zwrotu.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Mietków, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) oraz art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 31 marca 2016 r. uchwałę Nr XVIII/130/2016 w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na zasiłki okresowe, celowe, pomoc rzeczową przyznane pod warunkiem zwrotu.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Mietków z dnia 05 kwietnia 2016 r. nr Rg.0711.18.2016 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 12 kwietnia 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 i art. 104 ust. 3 i 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.), w związku z art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23).

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, posiłki, 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 wskazanej ustawy.

W § 2 uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „Zwrot wydatków następuje jednorazowo lub w miesięcznych ratach na konto Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie, przy czym okres zwrotu nie może być dłuższy niż 24 miesiące.”.

W ocenie Organu Nadzoru powyższe uregulowanie uchwały 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 maksymalnie 24 ratach. 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 (Dz. U. z 2016 r., poz. 23).

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 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 (...)”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam 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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*P. Hreniak*