



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 października 2016 r.

Poz. 5346

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.514.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 października 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/188/2016 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 13 września 2016 r. w sprawie ustalania zasad zwrotu wydatków na dożywianie, w całości - jako sprzecznej art. 96 ust. 4 w związku z ust. 2 oraz w związku z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 930 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 września 2016 r. Rada Miejska w Żywcu podjęła uchwałę w sprawie ustalania zasad zwrotu wydatków poniesionych na dożywianie. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 września 2016 roku.

Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 1, art. 48, art. 96 ust. 2 i 4 ustawy o pomocy społecznej.

Oceniając legalność przedmiotowej uchwały w pierwszej kolejności zauważyć należy, że w § 1 uchwały Rada Miejska określiła, że „*obowiązek zwrotu wydatków poniesionych na świadczenie z pomocy społecznej w formie dożywiania spoczywa na świadczeniobiorcy, z uwzględnieniem postanowień art. 96 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej*”. Tymczasem zgodnie z art. 96 ust. 2 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 powyższego wynika, że rada określając zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej jest zobligowana do uwzględnienia form pomocy społecznej enumeratywnie wskazanych w treści art. 96 ust. 2 ustawy. Przepis ten nie zawiera formy pomocy określonej jako „dożywianie”, zatem trudno wskazać jaką formę świadczenia Rada Miejska przewidziała w przedmiotowej uchwale (zasiłek celowy na zakup posiłku lub żywności, czy też sam posiłek).

Jednocześnie zauważyć należy, że w myśl art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej „*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*”. Przedmiotowy ust. 2 dotyczy wydatków na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe, które przyznane są pod warunkiem zwrotu i podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego.

Literalna wykładnia cytowanego art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wskazuje, że jest on jedynie podstawą do określenia zasad zwrotu wydatków za wskazane świadczenia z pomocy społecznej powiązanych z kryterium dochodowym. Pod pojęciem zasad zwrotu wydatków z pomocy społecznej kryje się natomiast określenie podmiotów zobowiązanych do zwrotu, wskazanie kryteriów, w oparciu o które ma ten zwrot nastąpić i w jakiej części (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 lutego 2006 r., 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.

Tymczasem Rada Miejska w Żywcu w przedmiotowej uchwale określiła, że *„obowiązek zwrotu wydatków nie istnieje, gdy dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 180 % kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej”* (§ 2 uchwały).

W opinii organu nadzoru Rada Miejska nie była uprawniona do regulacji wyżej wspomnianej kwestii dotyczących odstąpienia od żądania zwrotu wydatków, gdy dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 180 % kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Po pierwsze wskazać należy, że odstąpienie od żądania zwrotu wydatków nie mieści w delegacji ustawowej określonej w art. 96 ust. 4 ustawy. Jednocześnie zauważyć należy, że zgodnie z art. 96 ust. 2 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”*. Ustawodawca zatem wskazał, że obowiązek zwrotu nie istnieje, gdy dochód na osobę w rodzinie zobowiązanej do zwrotu nie przekracza kryterium dochodowego (a nie jak postanowiła Rada Miejska w uchwale - 180 % kryterium dochodowego).

Ponadto Rada Miejska powyższą regulacją dokonała podwyższenia do 180 % kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Należy zauważyć, że Rada może podjąć odrębną uchwałę w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłków okresowego i celowego, jednakże powinno to nastąpić w oparciu o art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Przedmiotowa uchwała nie zawiera w swej podstawie prawnej wskazanego art. 8 ust. 2 ustawy, nie wypełnia również w całości delegacji zawartej w tym przepisie, w związku z tym regulację zawartą w § 2 uchwały należy uznać za sprzeczną z prawem.

Dodać ponadto trzeba, iż zgodnie z przepisem art. 104 ust. 4 ustawy, *„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”*. Stosownie natomiast do art. 98 ustawy, *„świadczenia nienależnie pobrane podlegają zwrotowi od osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, niezależnie od dochodu rodziny. Art. 104 ust. 4 stosuje się odpowiednio”*.

W związku z powyższym również należy, że § 4 uchwały stanowi modyfikację art. 98 ustawy, zgodnie z którym *„świadczenia nienależnie pobrane podlegają zwrotowi od osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, niezależnie od dochodu rodziny”*.

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 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 jakiegokolwiek organowi*

określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).” Zatem jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXV/188/2016 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 13 września 2016 r. w sprawie ustalania zasad zwrotu wydatków na dożywanie w sposób istotny narusza prawo i tym samym winna być wyeliminowana z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak