



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 grudnia 2013 r.

Poz. 6390



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.137.23.2013.MS1

Wrocław, dnia 26 listopada 2013 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

w całości Uchwały nr XLV/264/2013 Rady Miejskiej w Świebodzicach z 30 października 2013 r. w sprawie *zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej*.

uzasadnienie

30 października 2013 r. Rada Miejska w Świebodzicach, działając m.in. w oparciu o art. 96 ust. 4 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 182, ze zm.) podjęła Uchwałę nr XLV/264/2013 w sprawie *zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej* (dalej: **Uchwała**).

Uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu 5 listopada 2013 r. za pośrednictwem elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W trakcie badania legalności Uchwały, Organ Nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa – art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej oraz postanowień §119 ust. 1 w zw. z §143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908, dalej jako: **Rozporządzenie ZTP**). Uchybienie jakiego się dopuściła Rada Miejska w Świebodzicach to niezrealizowanie w pełni ustawowego upoważnienia, wskazanego przez Ustawodawcę w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Z przywołanego art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wypływa ustawowe upoważnienie, będące jednocześnie obowiązkiem Rady Miejskiej w Świebodzicach, do określenia w drodze uchwały zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu, będące w zakresie zadań własnych. Zadaniami własnymi są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. - Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.).

Analiza Uchwały prowadzi do wniosku, iż Rada Miejska w Świebodzicach nie wykonała swojego obowiązku nałożonego przez Normodawcę a wyrażonego w postanowieniu art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Stanowcze brzmienie przepisu – „*Rada gminy określa (...)*.”, jest nie tylko uprawnieniem ale i zobowiązaniem do określonej aktywności legislacyjnej. Rada Miejska w Świebodzicach nie sprostала oczekiwaniom Ustawodawcy o czym przesądza już samo brzmienie §2 Uchwały: „*Zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej ustala się w decyzji przyznającej świadczenie z pomocy społecznej.*” Rada Miejska w Świebodzicach nie tylko nie wykonała swojego obowiązku ustawowego – dopuściła się zaniechania legislacyjnego – ale dodatkowo dokonała sprzecznego z przepisami prawa jego scedowania na inny organ. Określiła, że zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej ustala się w decyzji.

Oprócz nieuprawnionej subdelegacji, Rada Miejska w Świebodzicach, szczerkowo uregulowała takie kwestie jak: termin zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej limitowany 12 - miesięcznym czasem od dnia wydania decyzji, możliwość nakazania zwrotu wydatków w miesięcznych ratach z limitem na poziomie 12, termin płatności rat, sposób wpłaty z tytułu zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej.

Stan niewyczerpania normy kompetencyjnej ma również doniosłe konsekwencje praktyczne, gdyż naraża adresatów norm wydawanych w oparciu o art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, na niepewność, doprowadza do stanu zaskakiwania podmiotów zainteresowanych działaniami administracji publicznej. Dodatkowo sankcjonuje przypadki, w których właściwy organ w zupełnie dowolny dla siebie sposób, z pominięciem jakichkolwiek przesłanek czy dyrektyw, będzie decydował w przedmiocie zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. Dlatego też brak kompleksowej regulacji w omawianym przypadku ewidentnie musi skutkować obligatoryjnym stwierdzeniem nieważności Uchwały w całości.

Zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji wyrażonymi w Rozporządzeniu ZTP, w ramach jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które **wyczerpująco** reguluje sprawy przekazane do uregulowania w ramach tego umocowania (§119 ust. 1 Rozporządzenia). Na zasadzie postanowienia §143 Rozporządzenia ZTP reguła znajduje zastosowanie w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego.

Przytoczone zapatrywanie potwierdza również judykatura sądowoadministracyjna, m.in. w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 14 maja 2013 r., IV SA/Wr 129/13 - *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*. W przywołanym judykacie podniesiono, że pominięcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obligatoryjnych elementów regulacji, określonej normą prawną, skutkuje niepełną realizacją dyspozycji umocowania ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały. Wskazane zaniechanie prawodawcze polega na niewyczerpaniu delegacji ustawowej, a więc na nie uregulowaniu w danym akcie prawa miejscowego wszystkich kwestii powierzonych w upoważnieniu ustawowym prawodawcy lokalnemu. Podkreślono, iż taki stan rzeczy dowodzi **sprzeczności uchwały** z prawem. Bezczyność polega bądź na niepodjęciu aktu prawodawczego w ogóle, gdy obowiązek jego wydania przewiduje przepis prawa lub stanowi sytuację, gdy akt prawodawczy co prawda przyjęto lecz nie zawiera on wszystkich elementów nakazanych przepisami prawa. Niewątpliwym jest to, że tego rodzaju zaniechania stanowią istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W świetle 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. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności regulacji.

Organ stanowiący gminy ma nie tylko podjąć uchwałę w określonej materii. Realizując kompetencję 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.

Powyżej omówione uchybienie przesądza o nieważności całego aktu prawa miejscowego. Organ Nadzoru dodatkowo, realizując swój konstytucyjny i ustawowy obowiązek, zobligowany jest do wskazania wszystkich naruszeń, których dopuszczono się w Uchwale.

W §2 kwestionowanej Uchwały postanowiono, że: „Zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej ustala się w decyzji przyznającej świadczenie z pomocy społecznej.” W jednostce redakcyjnej oznaczonej jako §3 przyjęto: „W decyzji należy określić termin zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej przy czym nie może być on dłuższy niż 12 miesięcy od dnia wydania decyzji.” Z kolei w §4 Uchwały zawarto następujące rozwiązanie: „1. Organ wydający decyzję może nakazać zwrot wydatków za świadczenia w miesięcznych ratach, których ilość nie może przekraczać 12. 2. W decyzji, o której mowa w ust. 1 należy określić terminy płatności poszczególnych rat.”

Wspólnym obszarem zacytowanych postanowień aktu prawa miejscowego przyjętego przez Radę Miejską w Świebodzicach 30 października 2013 r., jest określanie elementów składowych decyzji administracyjnej. Zgodnie z przywołanymi postanowieniami organ stanowiący zobligował organ wydający decyzję administracyjną do umieszczenia w niej w oznaczonych okolicznościach następujących kwestii:

- zasady zwrotu wydatków za świadczenie z pomocy społecznej;
- termin zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej;
- termin zwrotu poszczególnych rat.

Zestawiając powyższe z normą kompetencyjną przyjętą przez Ustawodawcę należy poczynić następujące uwagi. Z przepisu art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wynika, że organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie „zasad”. Słownik języka polskiego pojęcie „zasad” interpretuje: 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; str. 1242). Uchwała podjęta w oparciu o art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej stanowić ma podstawę, w oparciu o którą będzie procedować właściwy organ oraz decydować w przedmiocie zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. W upoważnieniu nie ma mowy o tym, że organ uchwałodawczy mógłby w jakikolwiek sposób wpływać na treść decyzji administracyjnej.

Wykładnia literalna przepisu jest podstawową w procesie egzegezy aktu normatywnego. Wynika to z postanowień Rozporządzenia ZTP. Wyrażono w nim postulaty aby przepisy ustawy były zredagowane zwięźle i syntetycznie (§5), w sposób zrozumiały dla adresatów wyrażały intencje prawodawcy (§6), zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego (§7), oraz aby posługiwano się poprawnymi wyrażeniami językowymi w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu (§8). Biorąc powyższy wzorzec pod uwagę, należy podnieść, że norma zawarta w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej nie budzi jakichkolwiek wątpliwości, nie wymaga dodatkowych zabiegów interpretacyjnych. Spełnia oczekiwania stawiane przez Normodawcę wyrażone w Rozporządzeniu ZTP. Jest jasna, czytelna i jednoznaczna w analizie i stosowaniu. W związku z tym nie ma podstaw do interpretacji z zastosowaniem innych metod wykładni przepisu. Tym samym nie można powołując się na nią wkraczać w obszar nią nie dotknięty.

Nie należy zapominać, że elementy składowe decyzji z zakresu pomocy społecznej są określone w ustawie z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267, dalej: **KPA**). Ustawa ta ma zastosowanie do spraw z zakresu pomocy społecznej z mocy art. 14 ustawy o pomocy społecznej. W świetle postanowień art. 107§1 KPA decyzja administracyjna zawiera: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Ponadto w odniesieniu do decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

Na podmiocie wydającym decyzję ciąży obowiązek, w ramach procesu stosowania prawa, konkretyzacji norm abstrakcyjnych i generalnych. Materializuje się to załatwieniem konkretnej i indywidualnej sprawy.

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 (J. Borkowski w: *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2002 r. s. 490) albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Takiego umocowania nie można

w żadnym wypadku domniemywać, ani go konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można natomiast wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (zapatrywanie zaczerpnięte z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 26/05, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Rada Miejska nie posiada kompetencji do ustalania, czy wręcz narzucania w ramach określania zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, obligatoryjnych elementów decyzji. Takie działanie stanowi bowiem niebudzące wątpliwości przekroczenie kompetencji własnej (określonej w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej) a zarazem ingerencje w uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami. Dopiero podmiot uprawniony do wydawania tego rodzaju aktów, bazując na przepisach KPA oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzuje prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej oraz świadczeniobiorców.

Podobne stanowisko zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 kwietnia 2007 r. (sygn. akt IV SA/Wr 67/07, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*) oraz w wyroku z dnia 23 lutego 2000 r. (sygn. akt IV SA/Wr 26/00, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

W przywołanym już postanowieniu §4 ust. 1 Uchwały, Rada Miejska w Świebodzicach wyposażyla organ wydający decyzję w uprawnienie polegające na możliwości nakazania zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w miesięcznych ratach, których ilość nie może przekroczyć 12.

Powyższa regulacja stanowi niedozwolone uzurpowanie prawa do stanowienia przepisów o charakterze lokalnym. Punktem wyjścia jest tu brzmienie normy art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, iż „*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 (...) rozłożyć na raty.*”

Jak wynika z powyższego to właściwie umocowany organ podejmuje decyzję o rozłożeniu na raty zwrotu wydatków oceniając czy w realiach konkretnej, indywidualnej sprawy zostały spełnione przesłanki z art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Organ stanowiący gminy nie ma jakichkolwiek kompetencji w tym zakresie. Jak wynika bowiem z brzmienia art. 96 ust. 4 ustawy przyznana radzie gminy kompetencja dotyczy określenia, w drodze uchwały, zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, nie zaś zasad rozkładania na raty takiego zwrotu. W tym przedmiocie rozstrzyga postanowienie art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten nie ma charakteru upoważnienia. Materia spraw uregulowana w obu tych przepisach ustawy jest różna, w konsekwencji nie może być konfundowana w jednym akcie, tym bardziej, że upoważnienie dla rady gminy do podejmowania odpowiednich czynności (podjęcie uchwały) wynika tylko i wyłącznie z treści art. 96 ust. 4 ustawy.

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, niniejsze Rozstrzygnięcie nadzorcze jest w pełni uzasadnione.

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:
A. M. Skorupa